

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Opdrachtgever

Stichting Instituut GAK

Opdrachtnemer

Vrije Universiteit Amsterdam

Onderzoek

Einddatum – 18 december 2013

Categorie

Interventies/re-integratie-interventies

De maatschappelijk nuttige tegenprestatie

schipperen tussen sociale integratie en repressie

Conclusie

Dit rapport is een product van een onderzoeksproject met als doel de rechtstatelijke kaders van de lokale verzorgingsstaat beter in beeld te brengen. Bij de activering van werklozen wordt de overheid meer en meer toegerust om in de persoonlijke levenssfeer van burgers te treden, met als risico dat deze inmenging doorslaat en een repressief karakter krijgt. Onderzocht wordt of dit inderdaad gebeurt. Daartoe is eerst een normatief juridisch kader ontwikkeld dat criteria biedt om activering van repressie te onderscheiden. Waar slaat het gebruik van dwang om in repressie? Vervolgens is een casestudy uitgevoerd bij zeven gemeenten die in 2012 de nieuwe wederkerigheidsbepaling in de WWB hebben benut om ontvangers van een bijstandsuitkering te verplichten een maatschappelijk nuttige tegenprestatie (MNT) te leveren, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk. In hoeverre is de manier waarop de onderzochte gemeenten de MNT hanteren als repressief te karakteriseren? Vastgesteld wordt dat de gemeenten in de studie de MNT niet repressief toepassen en maatregelen hebben getroffen om repressieve toepassing te voorkomen. De gemeenten hebben ook niet de bedoeling de MNT repressief in te zetten, integendeel. Ze onderschrijven wel de wederkerigheidsgedachte, maar zien de regeling ook als een aansporing om zich in te zetten voor cliënten voor wie de reguliere op re integratie gerichte instrumenten niet meer van toepassing zijn. Dit heeft consequenties voor de manier waarop de uitvoering vorm krijgt. Hierbij speelt het eigen initiatief en de keuzevrijheid van de cliënt een belangrijke rol. Afsluitend wijzen de onderzoekers wel op de beperkingen van het onderzoek, een zekere willekeur in de MNT-procedure, onvoldoende borging van randvoorwaarden en het gevaar van verdringing.

Link naar bestand

http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/ujap6dhb

VU VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM

Faculteit der Sociale Wetenschappen

De maatschappelijk nuttige tegenprestatie: *schipperen tussen sociale integratie en repressie.*



Alex Corra

Hans Bosselaar

In samenwerking met Gijs Vonk.

Vrije Universiteit Amsterdam,
December 2013.

Faculteit der Sociale Wetenschappen
Afdeling Bestuurswetenschappen
Onderzoeksgroep: *Crafting Local Welfare*
Onderzoeksprogramma: *Governance of Activation.*
Website: http://www.fsw.vu.nl/govact
Contact A.D.R.Corra@vu.nl en J.H.Bosselaar@vu.nl

Onderzoek gefinancierd door:



Inhoudsopgaaf

1. Introductie 5
2. De maatschappelijke nuttige tegenprestatie 7
3. Normatief kader 11
 3.1. Achtergrond normatief kader 11
 3.2. Thema's normatieve kader tegenprestaties 15
 3.3. Checklist 17
 3.4. Oordelen aan de hand van het normatief kader 19
4. De maatschappelijk nuttige tegenprestatie in de praktijk 21
 4.1. Opzet van de case study 21
 4.2. De doelstelling waarmee de activiteiten opgelegd worden 22
 4.3. De kwaliteit van de opgelegde activiteiten 24
 4.4. Zeggenschap cliënt 27
 4.5. De kwaliteit van procedure 28
 4.6. Sanctionering 31
 4.7. De balans opmakend: geen repressief instrument 33
5. Slotconclusie en kanttekeningen 35
 5.1. Conclusie 35
 5.2. Kanttekeningen. 35
 5.3. Literatuur 39

1. Introductie

Dit rapport is een product van een onderzoeksproject gericht op het beter in beeld brengen van de rechtstatelijke kaders van de lokale verzorgingsstaat. Het is uitgevoerd door de VU-onderzoeksgroep '*Crafting Local Welfare'*, in samenwerking met Gijs Vonk.[1] Het project is uitgevoerd, omdat bij de activering van mensen zonder werk de overheid meer en meer wordt toegerust om in de persoonlijke levenssfeer van burgers te treden. Het risico bestaat dat deze inmenging doorslaat en mogelijk een repressief karakter krijgt. In ons project onderzochten we of dit al dan niet gebeurt. Het project bestond uit twee delen. In het eerste deel ontwikkelden we een normatief juridisch kader dat criteria biedt voor het onderscheiden van activering en repressie. Vervolgens voerden we een casestudy uit bij zeven gemeenten. Deze gemeenten hebben alle in 2012 invulling gegeven aan de nieuwe wederkerigheidsbepaling in de WWB. Deze bepaling geeft gemeenten de mogelijkheid om ontvangers van een bijstandsuitkering de verplichting op te leggen een maatschappelijk nuttige tegenprestatie (MNT) te leveren. Bijvoorbeeld door het verrichten van vrijwilligerswerk. De bepaling is een voorbeeld van de verdergaande bevoegdheid van de (lokale) overheid om in de persoonlijke levens van burgers in te grijpen[2].

Op zoek naar het omslagpunt tussen verheffing in repressie

In de afgelopen 20 jaar is de inrichting van de Nederlandse verzorgingsstaat grondig veranderd. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van passieve naar activerende ondersteuning en er is veel nadruk gekomen op wederkerigheid in sociale zekerheidsregelingen. Naast rechten worden meer en meer de plichten van burgers benadrukt. Daarbij is overheidsdwang ook steeds belangrijker geworden. Wat deze ontwikkeling voor ons onderzoek interessant maakt, is dat deze, net als de Romeinse god Janus, twee gezichten kent. Dwang kan uitkeringsgerechtigden enerzijds stimuleren om hun beperkingen te overwinnen, anderzijds kan de focus op dwang er voor zorgen dat uitkeringsgerechtigden, toch een zwakkere groep in de samenleving, in een uitzonderingspositie belanden en (verder) worden uitgesloten. De centrale vraag in dit stuk is dan ook: waar bevindt zich het omslagpunt waar het gebruik van dwang in het kader van de verzorgingsstaat de rechtstatelijke grenzen overschrijdt. Net als de Amerikaanse constitutionele rechter Potter[3] zijn wij van mening dat een dergelijk omslagpunt lastig van tevoren te definiëren is, maar men herkent het wanneer men het ziet.

Om een antwoord op deze vraag te vinden, is gekozen om twee wegen te bewandelen. Enerzijds is de keuze gemaakt om een normatief kader op te stellen om het omslagpunt in juridische zin te identificeren. Anderzijds hebben we het kader toegepast op de uitvoering van de WWB casus in zeven gemeenten. Voor dit laatste is gekozen om een exploratief onderzoek uit te voeren naar de uitvoeringspraktijk van de in 2012 ingevoerde maatschappelijk nuttige tegenprestatie. Deze keuze is

---

1 Hoogleraar sociale zekerheidsrecht bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

2 Eerder is een verkorte opzet van dit onderzoek samen met enkele voorlopige bevindingen reeds opgenomen in de bundel 'De lokale verzorgingsstaat: nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat' (Vonk 2012).

3 Jacobellis v. Ohio (1964), Justice S. Potter; "I shall not today attempt further to define the kinds of material I understand to be embraced within that shorthand description and perhaps I could never succeed in intelligibly doing so. ***But I know it when I see it***, and the motion picture involved in this case is not that".

gemaakt omdat de tegenprestatie een beleidsinstrument is waarvan de implementatie bij uitstek inzicht kan geven in wat de bovengenoemde trends nu daadwerkelijk betekenen voor hoe de hedendaagse verzorgingsstaat met haar hulpbehoevende omgaat. Deze opzet impliceert twee onderzoeksvragen:

1) *Waar ligt vanuit normatief juridisch perspectief het omslagpunt waar het gebruik van dwang voor het laten uit voeren van activiteiten door uitkeringsgerechtigde kan omslaan in mogelijke repressie?*

2) *In hoeverre valt de manier waarop gemeenten uit deze studie de maatschappelijke tegenprestatie hanteren als repressief te karakteriseren?*

Leeswijzer

De opzet van dit stuk is als volgt. Na deze korte introductie gaan we in op het empirische object van deze studie, de maatschappelijk nuttige tegenprestatie. Vervolgens presenteren we het juridisch normatief kader in de vorm van een checklist met vijf thema's. Aansluitend analyseren we de bevindingen uit de casestudy aan de hand van dit kader. Tot slot beantwoorden we in het laatste deel de twee deelvragen, trekken we conclusies en destilleren we uit het onderzoek nog enkele aanbevelingen.

2. De maatschappelijke nuttige tegenprestatie

Sinds 1 januari 2012 beschikken gemeenten op basis van artikel 9, sub C van de WWB over een beleidsinstrument om zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld 'de maatschappelijke betrokkenheid' bij uitkeringsgerechtigden te vergroten. Volgens dit artikel zijn uitkeringsgerechtigden verplicht om:

'*naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.'*

Gemeenten hebben de vrijheid om zelf te beslissen of ze de bepaling uit zullen voeren of niet.

Doel maatschappelijk nuttige tegenprestatie

Wat de maatschappelijk nuttige tegenprestatie (hierna MNT) bijzonder maakt is dat in tegenstelling tot de reguliere re-integratie instrumenten het niet hoeft bij te dragen aan het vergroten van kansen voor terugkeer naar de arbeidsmarkt. Daarmee laat dit instrument de impliciet aanwezige gedachte 'dwang voor eigen bestwil' die aan eerdere activeringsinstrumenten ten grondslag lag varen. De tegenprestatie dient om te zorgen dat bijstandsontvangers die een beroep doen op de solidariteit van de samenleving hiervoor iets terug doen en daarmee invulling geven aan hun maatschappelijke betrokkenheid.[4] Het idee is dat uitvoering van deze bepaling bijdraagt aan het in standhouden van solidariteit die wordt verwacht van de belastingbetaler. 'Voor wat hoort wat' is hiermee het nieuwe credo van de bijstand.

Eisen

De wet stelt in de eerste plaats eisen aan de aard van de werkzaamheden die onder de MNT vallen. De tegenprestatie dient volgens de memorie van toelichting te bestaan uit onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten, die geen verdringend effect mogen hebben op reguliere arbeidsactiviteiten.[5] Uit kamerstukken blijkt verder dat het om additionele, niet reguliere werkzaamheden dient te gaan of dat wanneer het om bestaande werkzaamheden gaat er sprake moet zijn van een aparte invulling in tijd, duur en omvang.[6] Vrijwilligerswerk is in principe geen tegenprestatie, zo heeft de minister in antwoord op Kamervragen aangegeven.[7]

In de tweede plaats stelt de wet eisen aan het opleggen van de MNT aan uitkeringsgerechtigden. De werkzaamheden mogen bestaande re-integratieverplichtingen niet in de weg staan of op een andere manier een belemmering vormen voor de arbeidsinschakeling van de cliënt. Verder dient de tegenprestatie naar vermogen opgelegd te worden. Dit impliceert dat er een zeker niveau van maatwerk vereist is, omdat de activiteiten rekening dienen te houden met de capaciteiten en mogelijkheden van

---

4 *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 815, nr. 3, p. 14 (MvT).
5 *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 815, nr. 3, p. 28/29 (MvT).
6 *Kamerstukken II*, 2011/12, 32 815, nr. 10, p. 18.
7 *Kamerstukken II*, 2011/12, 32 815, nr. 7, p. 50 (Nota naar aanleiding van het nader verslag)

de cliënt. Verder dient de tegenprestatie naast reguliere re-integratieverplichtingen uitgevoerd worden en kan bij niet-nakoming een sanctie worden opgelegd.[8] Het is aan de gemeente om op basis van individuele omstandigheden de tegenprestatie vast te stellen.

Verschil ten opzichte van participatie plaatsen

Er zijn diverse verschillen tussen de plaatsing in het kader van de MNT en de plaatsing op een participatieplaats.[9] In de eerste plaats mag de MNT in omvang en duur slechts beperkt zijn. Dit wijkt af van de regelgeving over participatieplaatsen die plaatsing tot vier jaar mogelijk maakt. Daarnaast kunnen MNT cliënten geen aanspraak maken op scholing en dienen zij in principe geen beloning voor de tegenprestatie te krijgen. Een ander verschil is dat voor de uitvoering van de tegenprestatie geen specifieke financiële middelen beschikbaar zijn. Dit is een belangrijk verschil met de participatietrajecten die uit het participatiebudget gefinancierd kunnen worden. Dit betekent dat gemeenten voor het financieren van de tegenprestatie eigen middelen moeten aanspreken.

De maatschappelijk nuttige tegenprestatie als repressief instrument?

Het gevaar van doorslaan naar repressiviteit bij het dwingend opleggen van een tegenprestatie schuilt in een aantal zaken.

Ten eerste herbergt het gebruik van dwang het gevaar dat het simpelweg gehanteerd wordt omdat de mogelijkheid er toe bestaat, zonder dat er een duidelijk doel mee wordt gediend. *Dwang omdat het kan* is onwenselijk, omdat het dan een doel op zich kan worden[10] terwijl het een middel is dat in een vrije-democratische-rechtstaat spaarzaam en slechts met waarborgen omkleed kan worden ingezet. Bij re-integratie verplichtingen is dwang ook aan de orde, maar het ontwikkelingscriterium dat hier aan verbonden is vormt daarbij een belangrijke toetssteen om de inzet van dwang aan te kunnen toetsen. De tegenprestatie laat het ontwikkelingscriterium los.

Het tweede aspect waardoor de tegenprestatie mogelijk kan doorslaan in repressie is de andere doelstelling van de tegenprestatie ten opzichte van reguliere re-integratie en activeringsinstrumenten. De tegenprestatie dient zoals aangegeven in beginsel niet om de cliënt zichzelf te laten ontwikkelen (richting arbeidsinschakeling en daarmee zelfredzaamheid), maar vooral om aan de buitenwereld te laten zien dat er voor de uitkering iets terug gedaan wordt. Vanuit deze logica doorredenerend zou het bijvoorbeeld wenselijk kunnen worden geacht dat uitkeringsgerechtigden tijdens het uitvoeren van hun tegenprestatie een hesje dragen waardoor ze herkenbaar zijn als iemand die iets terugdoet voor de maatschappij. Maar dan wordt het verschil met het uitvoeren van taakstraffen waar de uitvoerders vaak ook oranje hesjes dragen ook moeilijker te maken. Als allebei feitelijk het uitvoeren van hetzelfde soort activiteiten inhoud onder vergelijkbare omstandigheden dan vervaagt makkelijk het onderscheid tussen

8 Conform art. 18 WWB en de eigen gemeentelijke maatregelenverordening.

9 Een participatie plaats is een re-integratie-instrument zoals bedoeld in artikel 10a, eerste lid, WWB. Het geeft de mogelijkheid om uitkeringsgerechtigde tijdelijk met behoud van uitkering te laten werken wanneer regulier werk nog niet aan de orde is. Daarbij moet het om additionele werkzaamheden gericht op arbeidsinschakeling gaan.

10 Een bekend voorbeeld van de zelfversterkende dynamiek van het uitoefenen van macht, waar dwang een vorm van is, komt uit een experiment met gevangen en bewaarders. Daarbij werd dat duidelijk dat het feit dat men de macht heeft om dwang toe te passen er ook voor kan zorgen dat dit ook steeds meer wordt gebruikt (Haney et. All. 1972, pag 93-94).

gestraften en uitkeringsgerechtigden. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat bij de uitkeringsgerechtigden ook een soort 'schuld' bestaat waarvoor zij genoegdoening moeten doen. Op deze manier zou het vragen van een tegenprestatie op een straf kunnen gaan lijken. Iets dat kenmerkend kan zijn voor een mogelijke ontwikkeling naar een meer repressieve verzorgingsstaat (Wacquant 2009).

Een derde aspect waardoor het vragen van een tegenprestatie zou kunnen uitmonden in repressie is de feitelijke invulling die aan de tegenprestatie wordt gegeven. Het gaat daarbij met name om het soort werk dat men als tegenprestatie moet doen, maar ook het regime waaronder de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Er wordt wel een aantal voorwaarden met betrekking tot de tegenprestatie gesteld, maar de regelgeving laat nog ruimte voor de feitelijke invulling. Het is een groot verschil of men als tegenprestatie vrijwilligerswerk mag uitvoeren of dat men gedwongen wordt om onder strikt regime productiewerk te doen of straten moet vegen. Zeker als uitkeringsgerechtigden onder strikt regime activiteiten moeten uitvoeren is de verwantschap met het uitvoeren van werk als straf zoals bij taakstraffen onmiskenbaar. Opmerkelijk is dat voor het uitvoeren van taakstraffen er in Nederland een duidelijker regelkader bestaat dan voor het opleggen van activiteiten in het kader van de tegenprestatie. Voor taakstraffen is er het Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen. Daarin staat bijvoorbeeld in Artikel 3 sub f dat: "…de instelling of organisatie waar de taakstraf wordt verricht houdt zich aan de regelgeving omtrent de arbeidsomstandigheden en andere veiligheidsvoorschriften…". Voor de MNT is een dergelijke waarborg niet expliciet in de WWB opgenomen. Het is, zo werd in antwoord op Kamervragen door staatssecretaris Klijnsma gesteld, aan de gemeenten om hier zelf op toe te zien.[11] Het feit dat er geen financiële middelen aan de tegenprestatie verbonden zijn versterkt bovendien het gevaar dat gemeente mogelijk kiezen voor "simpele / goedkope'' oplossingen, zoals tegenprestatie kandidaten naar bestaande disciplinerings- of Work-first projecten sturen. Deze projecten hebben echter een specifieke functie. Work-first dient vaak als diagnostiek en disciplineringstrajecten reageren in voorkomende gevallen op verwijtbaar gedrag. Het voor langere of onbepaalde tijd laten uitvoeren van dit soort werkzaamheden, zonder dat dit een diagnostisch doel dient of dat er sprake is van verwijtbaar gedrag, beperkt het onderscheid ten opzichte van repressie.

Daarnaast speelt het feit dat het om een kwetsbare doelgroep gaat. Burgers die behoeftig zijn en daardoor niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien. De bijstand is bedoeld als vangnet voor die burgers. Het is de vraag of het vangnetprincipe samengaat met een regeling die de aanspraak op een uitkering afhankelijk maakt van het leveren van een tegenprestatie. Het risico is dan dat het soort en de capaciteit om een tegenprestatie te leveren de boventoon gaan voeren in het toekennen van ondersteuning en behoeftigheid als toetredingscriteria steeds meer naar de achtergrond verschuift. Een dergelijk reciprociteitsvereiste past meer bij een verzekerings- of arbeidsrelatie. Daarbij komt dat wanneer het vragen van tegenprestaties voornamelijk zou gaan dienen voor het afschrikken van bijstandsaanvragen de tegenstrijdigheid met het vangnet principe nog groter wordt. Het wordt dan ook moeilijker om aan de indruk te ontsnappen dat het uitvoeren van dergelijke activiteiten gericht is op het zo onaangenaam mogelijk maken van het verkrijgen van overheidshulp. Een dergelijke ontwikkeling kan

---

11 Zie de brief van 9 april 2013 van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid aan de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid met een reactie op het zwartboek van de FNV. Kamerstuk 30545 nr. 121, tweede kamer, vergaderjaar 2012–2013. Aanhangsel van de Handelingen , 2073, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013.

men karakteriseren als een stap terug richting de "*poor relief*" van de 19[de] eeuw (Dean 2007; Neslon 2011). De normatieve aanvaardbaarheid hiervan is in het licht van de traditioneel drijvende gedachte van de verzorgingsstaat (bescherming en verheffing van zwakkeren) lastig te verdedigen.

Ten slotte leert de geschiedenis, dat er voorzichtigheid geboden is wanneer de overheid door middel van dwang burgers bepaald gedrag probeert te laten vertonen. We hoeven hiervoor maar terug te gaan tot het midden van de vorige eeuw om te zien hoe ondanks goede bedoelingen dit in het verleden bij de werkverschaffing (Stolk 1993) of heropvoedingskampen (Maandag & van der Mee 2005) tot aanzienlijke excessen heeft geleid.

3. Normatief kader

3.1. Achtergrond normatief kader

Op grond van het voorgaande onderscheiden we twee centrale zaken die problematisch kunnen zijn:

1) De MNT kan dwingend worden opgelegd
2) De MNT hoeft niet gericht te zijn op ontwikkeling van de bijstandsgerechtigde

De combinatie van beide aspecten roept de vraag op of de MNT-regeling als regelgeving juridisch houdbaar is dan wel of deze in de praktijk op een juridisch aanvaardbare wijze wordt uitgevoerd.
Hoe verhoudt de MNT zich tot vormen van strafoplegging of dwangarbeid? Is de regeling niet eigenlijk een stap terug naar de werkverschaffing waarmee bijvoorbeeld het Amsterdamse bos is aangelegd? Kan het zo zijn dat de werkzaamheden die men in de praktijk moet uitvoeren als MNT (bijvoorbeeld vuil prikken) feitelijk dezelfde zijn als die men moet uitvoeren in het kader van een taakstraf.

Om de praktijk aan dit soort vragen te toetsen hebben we in dit onderzoek een normatief juridisch kader opgesteld om de uitvoering van de MNT in gemeenten te kunnen toetsen. Voor het vormgeven van dit kader is geput uit literatuur over de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, rechtstatelijke kernprincipes, binnenlandse en buitenlandse jurisprudentie met betrekking tot dwangarbeid en activering en uit internationale verdragen.

Reikwijdte kader

Het kader is gericht op het beoordelen van verplichtingen, die het uitvoeren van activiteiten inhouden en die verbonden zijn aan het verkrijgen van een bijstandsuitkering. Het gaat hierbij om opgelegde activiteiten in de meest brede vorm. Hieronder vallen dus zowel 'traditionele' activeringsactiviteiten, die expliciet gericht zijn op de ontwikkeling van de cliënt, zoals re-integratie en sociale activering. Maar ook wederkerigheidsactiviteiten die op het onderstrepen van reciprociteit gericht zijn, zoals in dit geval de maatschappelijk nuttige tegenprestatie.

Juridische geoorloofdheid van dwang

Op het terrein van gedwongen arbeid geldt een aantal internationale verdragen. De meest bekende is waarschijnlijk Artikel 4 EVRM. [12] Dit bepaalt dat:

1. Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden.
2. Niemand mag gedwongen worden dwangarbeid of verplichte arbeid te verrichten.
3. Niet als "dwangarbeid of verplichte arbeid" in de zin van dit artikel worden beschouwd:

12 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Rome, 4-11-1950

a) elk werk dat gewoonlijk wordt vereist van iemand die is gedetineerd overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 van dit Verdrag, of gedurende zijn voorwaardelijke invrijheidstelling;
(b) elke dienst van militaire aard of, in het geval van gewetensbezwaarden in landen waarin hun gewetensbezwaren worden erkend, diensten die gevorderd worden in plaats van de verplichte militaire dienst;
(c) elke dienst die wordt gevorderd in het geval van een noodtoestand of ramp die het leven of het welzijn van de gemeenschap bedreigt;
(d) elk werk of elke dienst die deel uitmaakt van normale burgerplichten.

Daarnaast zijn er nog artikel 8 IVBPR[13] en ILO conventie 29[14] met vergelijkbare strekking over het verbod op dwangarbeid.

Jurisprudentie

In de Nederlandse en Europese rechtspraak heeft men zich in de afgelopen jaren meermalen gebogen over de vraag of activiteiten die, als onderdeel van activering, gedwongen opgelegd worden juridisch geoorloofd zijn.

In de literatuur wordt veel verwezen naar de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak Van der Mussele versus Belgium. [15] Voor de beoordeling hiervan hanteerde het Hof twee criteria: 1) was er sprake van een vrijwillige keuze bij het ontstaan van de verplichting[16] en 2) welke sancties kunnen er toegepast worden bij het weigeren van de opgelegde activiteit. Zolang de sancties niet disproportioneel belastend zijn en er een keuze is voor het individu, is er volgens het Hof in principe geen sprake van gedwongen arbeid. Recentelijk heeft het Hof in een zaak tegen Nederland bevestigd dat het aanvaarden van passende arbeid een geoorloofde conditie is voor het verkrijgen van een WWB uitkering, waarmee aangeboden passende arbeid dus niet als een vorm van gedwongen arbeid kan worden gekwalificeerd.[17]

In Nederland is dit vraagstuk ook aan de orde geweest in wat in de volksmond de Arnhemse 'schoffelaar'-zaak is gaan heten.[18] Een uitkeringsgerechtigde werd verplicht te participeren in een work-first-programma waarbij hij de keus kreeg tussen werken in de groenvoorziening (schoffelen) of dozen inpakken. De betrokkene weigerde deze activiteiten uit te voeren, omdat hij vond dat die niets bijdroegen aan zijn re-integratie. Hij had immers ruime ervaring in de horeca en was gewend te werken. Hierdoor ontstond een conflict en werd er een korting op de uitkering opgelegd. Uiteindelijk resulteerde

---

13 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, New York, 16-12-1966.
14 ILO Convention No.29, concerning Forced or Compulsory Labour , Geneva 28-06-1930.
15 EHRM 23 november 1983, *Van Der Mussele V. Belgium*, zaaknr. 8919/80.
16 De eiser was een advocaat stagiair die vond dat zijn periode van onbetaalde stage, die vereist was om advocaat te worden, dwangarbeid was. Het Hof redeneerde dat er sprake van keuze is omdat hij wist dat er een periode van onbetaalde stage aan de toegang tot dit beroep voorafging. Hij had de keuzevrijheid om een ander beroep te kiezen, waar deze verplichting niet aan verbonden was. Deze redenering volgend is het een keuze om een uitkering aan te vragen en door de aanvraag hiervan kiest men ervoor eventuele verplichtingen die daarbij horen te aanvaarden. Bij echte dwangarbeid zo redeneert het Hof is dit soort keuze er niet. Voor echte dwang arbeid moet er sprake zijn van fysieke of psychologische dwang waarbij de arbeid wordt afgedwongen onder dreiging van straf.
17 EHRM 04 mei 2010, *Schuitemaker v.The Netherlands*, zaaknr. 15906/08.
18 Rb. Arnhem 8 oktober 2008., *LJN* BF7284.

dit in een zaak voor de rechtbank Arnhem. De uitkeringsgerechtigde stelde dat er sprake was van dwangarbeid. De rechtbank oordeelde dat het opleggen van *Work-first* niet in strijd was met het verbod op dwangarbeid en verplichte arbeid zoals neergelegd in art. 4 EVRM. Omdat het traject in de woorden van de rechtbank diende om *"…vaardigheden bij te brengen teneinde hun kansen op de reguliere arbeidsmarkt te vergroten."* Dit werd dan ook beoordeeld als een *"… redelijk binnen de democratische rechtsorde passend re-integratie-instrument".* Wel vond rechtbank dat er in casu te weinig rekening was gehouden met omstandigheden van het individuele geval en werd het kunnen kiezen uit twee opties niet als voldoende maatwerk aangemerkt. Twee jaar later heeft de Centrale raad van beroep zich over een vergelijkbare zaak gebogen. Dit maal betrof het een uitkeringsgerechtigde die weigerde in een zogenaamd 'Hoyatraject'[19] te participeren.[20] De Raad oordeelde dat er geen sprake was van dwangarbeid omdat *"…onder verwijzing naar overweging 34 van het arrest Van der Mussele (EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80), dat op appellant geen fysieke dwang of in aanmerking te nemen psychische dwang is uitgeoefend."* Daarnaast oordeelde de raad negatief op de vraag of er sprake was van ongeoorloofde 'verplichte arbeid'. Hiervoor hanteerde de raad vier beoordelingscriteria:

1) De aard, de plaats, de duur en de werktijden van de in het kader van de aangeboden voorziening te verrichten werkzaamheden in relatie tot de mogelijkheden, de werkervaring, de opleiding en de gezinssituatie van de betrokkene,
2) de duur van de werkloosheid van de betrokkene,
3) of en zo ja, hoe de aangeboden voorziening kan bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de betrokkene, en
4) de zwaarte van de sanctie bij niet meewerken aan de aangeboden voorziening.

De aanwezigheid van fysieke of psychische dwang èn de vier beoordelingscriterium vormen samen het kader om te bepalen of opgelegde activiteiten in Nederland ongeoorloofd zijn, vanwege het verbod op verplichte arbeid (Vonk 2013, pag. 216-220).

Buitenlandse jurisprudentie

Buiten Nederland is het vraagstuk van de geoorloofdheid van opgelegde arbeid recent aan de orde geweest in onder andere Duitsland, Engeland en Tsjechië. In 2008 speelde in Duitsland een zaak voor het '*Bundessozialgericht'* waarin het verplicht participeren in werktrajecten (*Ein-Euro-Jobs*) ter discussie werd gesteld.[21] De rechter oordeelde dat er sprake was van een geoorloofd re-integratie-instrument, omdat een werktraject à priori een bijdrage levert aan de kansen voor terugkeer naar de arbeidsmarkt. In Engeland ging in 2013 een rechtszaak over de geoorloofdheid van de '*Mandatory Work Activity'* die gekoppeld is aan het verkrijgen van een '*Jobseeker's Allowance'* uitkering.[22] De '*England and Wales Court of Appeal'* zag, hoewel ze wel over de totstandkoming van de regeling struikelde, geen fundamentele belemmering voor het opleggen van gedwongen werkactiviteiten. Ook hier werd kort

---

19 Het Hoyatraject was disciplineringstraject waarbij werkzaamheden in broeikassen uitgevoerd moesten worden onder een strak arbeidsregiem.

20 CRvB 8 februari 2010, *LJN* BL1093.

21 BSG, arrest van 16 12e 2008 - B 4 AS 60/07 R.

22 Reilly & Anor, R (on the application of) v Secretary of State for Work and Pensions, [2013] EWCA Civ 66 (12 February 2013) [2013] 3 All ER 67, [2013] WLR(D) 55, [2013] 1 WLR 2239, [2013] EWCA Civ 66.

verwezen naar de criteria van proportionaliteit en vrijwillige keuze uit de zaak Van der Mussele versus Belgium.[23]

In bovengenoemde gevallen is geoordeeld dat activeringsverplichting in het kader van het verkrijgen van een uitkering in principe niet als gedwongen arbeid kunnen worden gekwalificeerd. Een interessante uitspraak, en mogelijk een trendbreuk in de Europese rechtspraak, is de uitspraak uit 2012 van het Tsjechische constitutionele hof '*Ústavní soud České republiky*'.[24] In deze uitspraak beoordeelde het Hof, het verplicht vervullen van onbetaalde activiteiten voor 20 uur per week, als een ongeoorloofd vereiste voor het in aanmerking komen voor een werkloosheidsuitkering. Het Hof achtte dit een disproportionele last die het verzilveren in de weg staat van het constitutioneel gegarandeerde sociaal recht op een 'materiële zekerheid en ondersteuning in een situatie van behoeftigheid', ook al is het beroep dat men op de werkloosheidsuitkering doet een vrijwillige keuze. Het Hof was verder van mening dat het gevolg van een weigering, het wegvallen van toegang tot alle ondersteuning, als een disproportionele straf moet worden aangemerkt. Het Hof verzette zich ook tegen het inzetten van dit type arbeid als afschrikmiddel tegen oneigenlijk gebruik van de uitkering. Ook dit werd als disproportioneel beoordeeld, omdat hierdoor de goeden onder de kwaden zouden lijden. In de optiek van het Tsjechische Hof zouden de goeden daarmee gestraft worden zonder dat er sprake was van schuld.

Al met al kan uit de verschillende Europese uitspraken een hoofdlijn voor het oordeel over de juridische toelaatbaarheid van activerinsgactiviteiten worden geformuleerd: de gedwongen activiteiten dienen proportioneel te zijn en een bijdrage te kunnen leveren aan arbeidsinschakeling. De Tsjechische uitspraak is echter een aanwijzing dat er argumenten zijn om de geoorloofdheid van activeringsverplichtingen met een kritischer blik onder de loep te nemen.

Scandinavische ervaring met activering en dwang

Voor de ontwikkeling van het juridisch kader hebben we, naast de jurisprudentie, ook gekeken naar de ontwikkeling van wet- en regelgeving in Denemarken, Finland en Zweden. In deze landen is activering al langere tijd een belangrijk element in de verzorgingsstaat (Torfing, 1999, Loedemel & Trickey 2001; Van Aerschot 2010). In de afgelopen decennia is in deze landen ook een sterkere nadruk op dwang komen te liggen (een verschuiving van Welfare naar het zogenaamde Work-fare[25]). Daarbij valt echter op dat men de verplichtingen, die aan activering verbonden worden, vooral ook als ontwikkelingsinstrumenten ziet. Daarbij hecht men groot belang aan het recht op zelfbeschikking. Hierdoor is als tegenwicht voor het aanscherpen van de activeringsverplichtingen er ook veel explicieter aandacht geweest voor het versterken van de rechten van cliënten. In Finland is dit bijvoorbeeld gebeurd door middel van de *Social Welfare Clients Act* uit 2001[26] (Van Aerschot 2010, p. 51). Er is door deze wet bijvoorbeeld meer nadruk

---

23 Het Hof oordeelde overigens dat de betreffende regeling niet goed tot stand was gekomen en herzien moest worden. Hierdoor ging de uitspraak nauwelijks in op de vraag of in casu sprake was van dwangarbeid.
24 Czech Constitutional Court decision of 2012/11/27 - Pl. ÚS 1/12: Public Service Performance.
25 Het concept Workfare karakteriseert zich door het feit dat het uit gaat de notie dat om een ondersteuning van uit de staat (uitkering) te behouden men een constante tegenprestatie in de vorm van (betaald of onbetaald) werk moet leveren dit in tegenstelling tot het idee dat men recht op ondersteuning heeft alleen al op basis van behoefte zonder aanvullende condities die een wederprestatie inhouden. Voor een uitgebreide beschouwing en taxonomie dit concept zie Loedemel & Trickey (2001).
26 Act on the Status and Rights of Social Welfare Clients, (812/2000).

gekomen op de zeggenschap van de cliënt (*Right to self-determination*); trajectplannen moeten in overleg met de cliënt worden vastgesteld en met dient nadrukkelijk rekening te houden met de preferenties van de cliënt. In vergelijking met Nederland proberen deze landen in de regelgeving veel uitdrukkelijker een balans te creëren tussen plichten en rechten.

3.2. Thema's normatieve kader tegenprestaties

Op basis van het voorafgaande zijn we gekomen tot vijf centrale thema's voor het duiden van het karakter van de opgelegde activiteiten die van uitkeringsgerechtigde gevraagd kunnen worden.

I. De doelstelling waarmee de activiteiten opgelegd worden

De doelstelling van de opgelegde activiteiten is relevant, omdat volgens de rechtspraak deze een legitiem doel moeten dienen. Omdat de activiteiten in het kader van de verzorgingsstaat worden opgelegd is het logisch te veronderstellen dat deze doelstellingen moeten dienen die in het verlengde liggen van de centrale doelstellingen van de verzorgingsstaat (bescherming en verheffing). Concreet betekent dit dat de opgelegde activiteiten in principe twee doelen moeten dienen: of sociale integratie of arbeidsintegratie. Dit betekent ook dat, als men op een redelijke wijze kan motiveren dat de opgedragen activiteiten een bijdrage kunnen leveren aan arbeidsinschakeling of sociale integratie van de betrokkene, er eerder geen sprake van ongeoorloofde dwang zal zijn. Omgekeerd is de redenering dat zodra activiteiten, die men moet doen, niet gericht zijn op het verbeteren van de positie van het individu, zelfs niet de in de breedste zin, dan zal er veel eerder sprake zijn van ongeoorloofde gedwongen arbeid.

II. De kwaliteit van de opgelegde activiteiten

De kwaliteit van de opgelegde activiteiten is van groot belang, omdat men in een rechtsstaat niet elke activiteit als verplichting kan opleggen. Zoals aangegeven kunnen alleen activiteiten die bijdragen aan een legitiem doel verplicht worden opgelegd. De jurisprudentie leert ons dat opgelegde activiteiten geen excessief of disproportioneel belastend karakter mogen hebben en qua omvang aangepast moeten zijn aan de capaciteiten en mogelijkheden van de cliënt. Ook dient er bij de oplegging van activiteiten gekeken te worden naar "*de aard, de plaats, de duur en de werktijden van de in het kader van de aangeboden voorziening te verrichten werkzaamheden in relatie tot de mogelijkheden, de werkervaring, de opleiding en de gezinssituatie van de betrokkene*".[27] Verder is het vanzelfsprekend dat het juridisch onaanvaardbaar zou zijn als opgelegde activiteiten veiligheids- of gezondheidsrisico's met zich meebrengen.

De kwaliteit van de activiteiten vereist ook dat deze zich onderscheiden van activiteiten in het kader van een opgelegde straf. In bijvoorbeeld de Tsjechische jurisprudentie wordt nadrukkelijk gewezen op de dunne, maar rechtstatelijk belangrijke grens tussen activering en sanctionering. De op te leggen activiteiten zouden zich nadrukkelijk moeten onderscheiden waar deze een al dan niet een kennelijk stigmatiserend karakter dragen. Een activiteit kan bijvoorbeeld stigmatiserend zijn als men

27 CRvB 8 februari 2010, *LJN* BL1093.

fysiek herkenbaar is als een specifieke groep bij het uitvoeren hiervan, bijvoorbeeld door het dragen van bijzondere hesjes. In de uitspraak van het Tsjechische constitutionele Hof werd expliciet de parallel getrokken met het uitvoeren van taakstraffen. Daarover stelde het Hof dat wanneer men dezelfde werkzaamheden uitvoert en ook als zodanig herkenbaar is, het gevaar bestaat dat voor de buitenwereld de grenzen tussen de twee verschillende instrumenten vervagen. Dit zou zoals het Hof dit in rechtsoverweging 31 formuleerde er in resulteren dat:

> *"…Thus, in the aggregate, the state treats them in the same manner as persons sentenced for a crime, only for the reason that they became unemployed and are exercising their legal rights, without violating any legal obligation…"*.

Met als gevolg een situatie waarbij aanvragers van een uitkering feitelijk dezelfde gevolgen ondervinden als plegers van strafbare feiten. Dit draagt niet alleen bij aan mogelijk stigma van het hebben van een uitkering, maar kan volgens het Hof juist ook contraproductief werken als het gaat om het voorkomen van sociale uitsluiting, wat nu juist een belangrijk argument is waarmee veel activeringsinitiatieven worden gerechtvaardigd.

III. De zeggenschap van cliënten

De zeggenschap van cliënten bij het vormgeven van de activiteiten die opgelegde worden is relevant voor dit kader op grond van de uitspraak in de zaak Van der Mussele versus Belgium. Het EHRM oordeelde dat de keus die men heeft in het kader van het aangaan van een verplichting van belang is voor het beoordelen of een opgelegde verplichting geoorloofd is of niet. Een verplichting tot werk die ontstaat in het kader van een aangegane arbeidsovereenkomst is geen dwangarbeid omdat er uitgegaan wordt van het idee dat het daarbij om een vrijwillige keuze gaat. Het element van keuze is belangrijk voor het in perspectief kunnen plaatsen van de mate en het soort van dwang dat er bestaat. De uitspraak van het Tsjechische constitutionele Hof gaat hier ook op in. Hierin wordt gesteld dat wanneer er geen mogelijkheden zijn om invloed te hebben op de inhoud van de opgelegde activiteiten, eerder aangenomen kan worden dat er sprake is van ongeoorloofde dwang; het geven van zeggenschap matigt de inbreuk op de zelfbeschikking van de cliënt, die het verplicht opleggen van activiteiten met zich meebrengt.

Concreet zou zeggenschap de vorm kunnen krijgen van het rekening houden met de preferenties van de cliënt, het bieden van een bepaalde mate van keuzevrijheid of de mogelijkheid om mee te beslissen bij de invulling van de activiteiten die men moet uitvoeren (vgl. Finland en Zweden). Voordeel van het geven van zeggenschap is dat er eerder zal zijn voldaan aan het vereiste dat de gevraagde verplichting ook toegesneden dient te zijn op de individuele situatie van de cliënt.[28] Want als men zelf ook input

---

28 Zoals bepaald door de CrvB in de uitspraken (*LJN* BW4084, *LJN* BW7522) waarin bevestigd is dat opgelegde voorzieningen het resultaat moet zijn van een zorgvuldige, op de persoon toegesneden, afweging en er dus sprake moet zijn van voldoende maatwerk.

heeft kunnen leveren, is de kans groter dat de omstandigheden van de cliënt meegnomen zijn in deze afweging.

IV. De kwaliteit van procedure

Wanneer de overheid ingrijpt in de levenssfeer van burgers, zoals bij het opleggen van een verplichting, vraagt onze rechtsstaat dat daarbij rechtstatelijke vereisten in acht genomen worden. In de meest basale vorm betekent dit dat een bevoegdheid om een verplichting op te kunnen leggen haar grondslag moet vinden in een wet of in lagere regelgeving. Daarnaast vormen bestuursrecht en de Algemene Beginselen Van Behoorlijk Bestuur de kaders waarbinnen het ingrijpen van de overheid ten opzichte van de burger dient plaats te vinden (Barkhuysen 2009, p. 33). Hieruit vloeit voort dat bij het opleggen van een verplichting, de overheid dit op een correcte, proportionele en niet willekeurige of discriminerende manier doet. Belangrijk daarbij is onder andere dat het opleggen van een verplichting voldoende gemotiveerd wordt en er duidelijkheid is over wat er van de burger verwacht wordt. Dit soort vereisten hebben met name betrekking op de manier waarop verplichtingen aan individuele burgers opgelegd kunnen worden. Vandaar dat we het in dit kader over de kwaliteit van procedure hebben. Voor ons kader betekent dit dat bij het opleggen van verplichte activiteiten er een wettelijke grondslag dient te zijn, dit op een niet willekeurige manier dient te gebeuren, maar ook dat daarbij duidelijk dient te zijn wat en waarom een verplichting wordt opgelegd en dat er mogelijkheden dienen te zijn voor de cliënt om hiertegen in beroep te gaan.

V. Het sanctieregime

De sancties waaraan de burger blootgesteld wordt als die niet meewerkt aan de opgelegde verplichting zijn ook relevant voor het beoordelen wanneer een verplichting al dan niet geoorloofd is. Dit vloeit onder andere voort uit de zaak Van der Mussele versus Belgium en de Nederlandse 'Hoyatraject' zaak. De Centrale Raad van beroep heeft in deze zaak gesteld[29], dat de zwaarte van de sanctie die bij het niet meewerken kan worden opgelegd, ook in acht dient te worden genomen bij het beoordelen van opgelegde verplichtingen. Daarbij wordt het opleggen van maatregelen zoals een korting op de uitkering (maximaal 3 maanden 100% [30]) wel als een sanctie aangemerkt, maar niet als een disproportionele sanctie. Zou de straf bestaan uit het permanent wegvallen van het recht op een uitkering, dan is de proportionaliteit waarschijnlijk veel eerder in het geding, zoals ook door het Tsjechische constitutionele Hof werd gesteld.

3.3. Checklist

Voor ons onderzoek hebben we de vijf thema's van ons juridisch kader uitgewerkt in een concreet toetsingskader. Het is de ambitie dat het kader ook door professionals gebruikt kan worden als een toetsingskader voor het beoordelen van individueel op te leggen activiteiten die van uitkeringsgerechtigde worden gevraagd. Vandaar dat er gekozen is om de thema's te concretiseren in negen criteria, die in onderstaande 'checklist' verwerkt zijn.

---

29 Zie noot 15
30 Zie Vonk 2013 pag. 234-236.

I. Doelstelling van de activiteiten

1. Zijn de activiteiten er op gericht de uitkeringsgerechtigde op termijn te laten deelnemen aan de reguliere arbeidsmarkt, waar het rechtens geldende loon van toepassing is
    a. Zo ja, waaruit blijkt deze gerichtheid
    b. Welke ontwikkelingsgang is voorzien?
    c. Zijn er meetpunten?
    d. Leveren de activiteiten een realistische bijdrage aan de arbeidsparticipatie?
2. Zijn de activiteiten gericht op het voorkomen van sociale uitsluiting en het bevorderen van participatie anders dan reguliere arbeidsactiviteiten
    a. Zo ja, waaruit blijkt deze gerichtheid?
    b. Welke ontwikkelingsgang is voorzien?
    c. Zijn er meetpunten?
    d. Leveren de activiteiten een realistische bijdrage aan de sociale integratie?

II. Kwaliteit van de arbeid

3. Dragen de opgelegde activiteiten bij aan enig maatschappelijk nut?
    a. Ontberen ze naar algemeen geaccepteerde Nederlandse maatstaven een vernederend of stigmatiserend karakter?
    b. Wordt rekening gehouden met reguliere arbeidsnormen (zoals werktijden, vakantie, etc.)?
4. Wordt er bij de opgelegde activiteiten rekening gehouden met bepaalde persoonskenmerken, zoals capaciteiten, mogelijkheden, afstand tot de arbeidsmarkt, familieomstandigheden, reistijden, opleidingsniveau?
    c. De activiteiten dienen in omvang rekening te houden met vermogen van cliënt.
    d. Activiteiten die als tegenprestatie opgelegd worden dienen van beperkte omvang te zijn.

III. Keuzevrijheid

5. Wordt er bij het opleggen van activiteiten rekening gehouden met individuele voorkeuren?
    a. Is een eventueel keuzerecht beperkt tot bepaalde gronden, bijvoorbeeld het tegemoetkomen van mensen met bepaalde principiële of godsdienstige bezwaren?
    b. Kunnen werkzaamheden worden geweigerd?

IV. Kwaliteit van procedure

6. Worden de activiteiten opgelegd zonder dat sprake is van willekeur of een ongerechtvaardigd onderscheid naar ras, geslacht, godsdienst, leeftijd, etc.?
7. Zijn de op te leggen activiteiten terug te voeren op een rechtens bindend besluit waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld?
    a. Worden de op te leggen activiteiten concreet omschreven en schriftelijk gemotiveerd?
    b. Kan de uitkeringsgerechtigde invloed uitoefenen op de wijze waarop de activiteiten worden uitgevoerd (werktijden, kleding, zwaarte van het werk, plaats , etc.) ?
8. Is er een klachtenprocedure?

V. Sanctionering

9. Staat de hoogte van de sanctie verhouding tot de overtreding van de norm en wordt daarbij rekening gehouden met de eisen die uit de jurisprudentie voortvloeien, te weten:
    a. Rekening houden met de ernst van de gedraging en de omstandigheden van het geval;

b. Drie maanden uitkering ontzeggen mag niet als eerst sanctie; en
c. Drie maanden ontzegging is de maximale sanctie?

3.4. Oordelen aan de hand van het normatief kader

Terugkomend op de theoretische vraag die aanleiding was voor het opstellen van dit kader:

Waar ligt vanuit normatief juridisch perspectief het omslagpunt waar het gebruik van dwang voor het laten uit voeren van activiteiten door uitkeringsgerechtigde kan omslaan in mogelijke repressie?

Dit omslagpunt is niet verbonden aan één specifiek criterium maar omvat een aantal elementen, twee inhoudelijke (doel en aard activiteiten) en drie procedurele (zeggenschap, kwaliteit van procedure en sanctie regime), die samen bepalend zijn voor wanneer het afdwingen van activiteiten repressief kan zijn.

Het doel waarmee activiteiten worden opgelegd heeft in ons kader een centrale positie. Dit omdat in onze visie, net als in de jurisprudentie, de intentie waarmee men het uitvoeren van bepaalde activiteiten afdwingt veelzeggend is voor de geoorloofdheid. Bijvoorbeeld voor het vaststellen van de proportionaliteit; heiligt het doel de middelen. Een legitiem doel kan tot op zekere hoogte (Ondergrens hierbij is evenwel de eerbiediging van de kernprincipes van de rechtstaat) op het eerste gezicht mogelijk repressieve activiteiten legitimeren. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat het gebruik van onder strikt regime uitgevoerde Work-first activiteiten, om te diagnosticeren, voor een korte periode aanvaardbaar is. Maar valt dit doel weg, dan zijn dezelfde opgelegde activiteiten wanneer zij niet ten goede komen aan de ontwikkeling van de cliënt waarschijnlijk niet geoorloofd.

Daarnaast geldt dat de feitelijke inhoud van de opgelegde activiteiten en het nut dat daaruit afgeleid kan worden, ook bepalend zijn voor het vasttellen van of er sprake is van repressie. Bovendien zegt de feitelijke invulling van activiteiten veel over welke doelstellingen deze daadwerkelijk dienen. Het kan best zijn dat op papier bepaalde activiteiten een specifiek doel zouden moeten dienen, maar dat door de feitelijke invulling duidelijk wordt dat men eigenlijk een ander doel voor ogen heeft. Men kan bijvoorbeeld met het doel te emanciperen zeer strikt gedisciplineerde trajecten opleggen, maar als cliënten daarbij geen ontwikkeling kunnen maken dan blijkt de feitelijke doelstelling eerder straf dan emancipatie.

De procedurele elementen kunnen inhoudelijke tekortkomingen deels verzachten. Een grote mate van zeggenschap kan bijvoorbeeld de strenge kantjes van dwang af halen. Ook een lichter sanctie regime kan helpen bij het relativeren van de gehanteerde dwang. Een verplichting zonder zware consequenties is minder snel repressief.

Om tot een oordeel te komen over de aanvaardbaarheid van opgelegde activiteiten zullen de verschillende elementen met elkaar in samenhang, bezien moeten worden waarbij inhoudelijke elementen (doel en aard) leidend zijn, maar niet alles bepalend. Daarbij kan men uitgaan van de notie

dat hoe verder de doelstelling van de opgelegde activiteiten afligt van de centrale doelstellingen van de verzorgingsstaat (bescherming en verheffing) des te belangrijker de overige elementen worden voor het beoordelen van dat opgelegde activiteiten niet een repressief karakter krijgen.

De MNT in het licht van het kader

Op papier lijkt de maatschappelijk nuttige tegenprestatie vooral op het eerste criteria het doel waarmee deze activiteiten worden opgelegd te stranden bij toetsing aan ons kader. Men kan namelijk ter discussie stellen of alleen duidelijk maken aan de buitenwereld dat uitkeringsgerechtigden iets terug moeten doen voldoende in lijn is met centrale doelstellingen van de verzorgingsstaat. Juist hierdoor is het interessant om te kijken hoe de tegenprestatie in de praktijk vorm krijgt. Zeker omdat er vaak een wereld van verschil is tussen de juridische voorgestelde uitvoering en hoe dit in de praktijk gebeurt. Met name wanneer uitvoerders, zoals het geval bij de maatschappelijk nuttige tegenprestatie, aanzienlijke beleidsvrijheid krijgen om hier zelf invulling aan te geven. Het is daarom dat we in dit onderzoek ook de keuze hebben gemaakt om te kijken naar de praktische implementatie van dit instrument.

4. De maatschappelijk nuttige tegenprestatie in de praktijk

We brengen nog even de empirische onderzoeksvraag in herinnering:
In hoeverre valt de manier waarop gemeenten uit onze studie de maatschappelijke tegenprestatie hanteren op basis van ons kader als repressief te karakteriseren?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag zal geanalyseerd worden of de manier waarop de MNT wordt ingezet, in de gemeenten uit de casestudie, gekwalificeerd kan worden als repressief. Deze analyse zal plaatsvinden aan de hand van de vijf centrale thema's uit het zojuist gepresenteerde kader.

4.1. Opzet van de case study

Om zicht te krijgen op de implementatie van de MNT was het van belang gemeenten te vinden die zoveel mogelijk ervaring hadden met de uitvoering hiervan. Hiervoor konden we dankbaar gebruikmaken van gegevens uit de door Divosa in het begin van 2012 uitgevoerde omnibus-enquête. Op basis hiervan zijn er van de ongeveer 30 gemeenten, die volgens deze enquête de intentie hadden om de MNT te hanteren, een tiental benaderd om te participeren in het onderzoek. Het ging hierbij om gemeenten die in de enquête ook een concreet voorstel voor invulling hadden gegeven. Hiervan waren uiteindelijk de zeven in tabel 1 genoemde gemeenten bereid te participeren in het onderzoek.

Omdat de tegenprestatie bij het uitvoeren van het onderzoek (najaar van 2012) nog maar negen maanden van kracht was, bevonden de zeven invoerende gemeenten die in onze studie geparticipeerd hebben zich in verschillende stadia van de implementatie van de MNT. Vier gemeenten hadden al langer ervaring (tot ongeveer twee jaar) met het uitvoeren van qua opzet vergelijkbare trajecten. Deze op de MNT vooruitlopende projecten waren meestal een uitvloeisel van participatie-instrumenten waarbij vrijwilligerswerk een belangrijke component was. In de andere drie gemeenten was men relatief kort bezig met het implementeren van de MNT. Bovendien was de implementatie van de MNT in meerdere gemeenten tijdens ons onderzoek nog onderdeel van een pilot en was de vormgeving nog niet definitief.

Dit maakt dat het beeld dat op basis van dit onderzoek over de implementatie van de MNT geschetst kan worden voornamelijk gezien moet worden als een eerste inkijk in hoe dit instrument in de praktijk vorm krijgt. Naast de interviews bij gemeenten zijn ook drie gesprekken gevoerd met gemeentelijke cliëntenraden over hun visie op de tegenprestatie. Een rapportage met een uitgebreidere beschrijving van de opzet en alle bevindingen uit de casestudie is te downloaden op http://www.fsw.vu.nl/govact.

Tabel 1 - Participerende gemeenten			
Gemeenten	**Inwoners +/-**	**Cliënten +/-**	**Ervaring met MNT**
Deventer	98.000	2100	In deze gemeente was men ten tijde van de studie net bezig met het implementeren van de MNT. Daarbij bouwt men voort op eerdere ervaringen met participatietrajecten die onder de noemer 'maatschappelijk nuttige werkzaamheden' al eerder uitgevoerd werden.
Geertruidenberg	7.000	300	Naar eigen zeggen heeft de invoering van de MNT weinig veranderd, omdat men al een aantal jaren bezig was cliënten te activeren door middel van onbetaalde werkzaamheden bij lokale maatschappelijke organisaties. De implementatie van de MNT ligt in het verlengde van de bestaande participatieprojecten. Op het moment van interviewen ging het om enkele tientallen cliënten die actief waren in het kader van de tegenprestatie.
Emmen	57.000	3.200	Ten tijde van het onderzoek was men net begonnen met het opstarten van een pilot voor het inzetten van de MNT op twee plekken. Het is de bedoeling dat ongeveer 50 cliënten in de wijk Emmermeer en in 'buitendorp' Klazienaveen gaan participeren.
Lingenwaard	45.000	400	De manier waarop men de MNT in Lingenwaard implementeert bouwt voort op daarvoor al bestaande initiatieven. Een belangrijk onderdeel is het als experiment ingevoerde `service-team` waarin bijstandsgerechtigden als tegenprestatie stadsreiniging of groenvoorzieningsactiviteiten uitvoeren en dat al anderhalf jaar draaide. Op het moment van onderzoek waren er in Lingewaard ongeveer 50 cliënten actief in het kader van de MNT waarvan ongeveer de helft in het serviceteam.
(ISD) Huizen	70.000	800	In Huizen zijn voor de invoering van de MMT vergelijkbare projecten gestart onder de noemer "Meedoen" (activering) en "Meewerken" (participatie). De MNT is dan ook in het verlengde van beide projecten ingevoerd. *Meewerken* bestaat uit een breed scala van werkactiviteiten waar cliënten uit kunnen kiezen. *Meedoen* is laagdrempeliger, gericht op actief worden en vooral gericht op cliënten die zelf willen. Dit betekent dat bij *meedoen* het niet om een verplichting gaat. In het kader van *meewerken* waren ten tijde van het onderzoek ongeveer 400 cliënten actief en bij *meedoen* ongeveer 300.
Maastricht	119.000	3.000	Toen de MNT in de wet werd opgenomen is de gemeente Maastricht met een aantal buurgemeenten om tafel gaan zitten om de tegenprestatie vorm te geven. Men besloot een kleinschalige pilot (+/-40 cliënten) op te zetten waarbij wordt voortgebouwd op vergelijkbare initiatieven van vrijwilligerswerk met behoud van uitkering.
Rotterdam	610.000	30.0000	In Rotterdam was het idee om een tegenprestatie voor de uitkering te vragen al langer aan de orde. Ongeveer twee jaar voor de wettelijke invoering van de MNT is al gestart met het project van *Full engagement*. In het kader van Full engagement waren bij de invoering van MNT ongeveer 3000 à 4000 cliënten actief.

4.2. De doelstelling waarmee de activiteiten opgelegd worden

Uit de gesprekken die in de onderzochte steden zijn gevoerd blijkt dat de MNT vanuit een veelvoud van doelstellingen wordt ingezet. Doelstellingen, zoals het versterken van het bewustzijn van wederkerigheid, het afschrikken van onnodige nieuwe uitkeringsaanvragen en het voorkomen van fraude. Dit zijn duidelijk doelstellingen die niet zozeer gerelateerd zijn aan de ontwikkeling van de cliënt maar eerder in lijn zijn met de verschuiving van solidariteit naar wederkerigheid. Maar in de meerderheid van de gemeenten ziet men de MNT ook als middel om cliënten te leren (weer) zelf regie te voeren over hun leven en hun een gevoel van eigenwaarde terug te geven doordat ze iets nuttigs doen. Dit zijn duidelijk doelen die gericht zijn op de ontwikkeling van de cliënten zelf en het tegengaan van sociale uitsluiting. Hierdoor lijken de gemeenten qua doelstellingen van het instrument in ieder geval dichter in de buurt te blijven bij de oude 'paternalistische' logica van het opleggen van activiteiten voor de eigen bestwil van de cliënt. Zo vertelden klantmanagers dat hoewel de tegenprestatie formeel niet hoeft bij te dragen aan het vinden van werk men het wel belangrijk vind dat het de cliënt helpt. Een klantmanager zei bijvoorbeeld over de bijdrage aan de ontwikkeling van de cliënt het volgende:

> *"…Dat hoeft niet, dat is in het kader van de tegenprestatie. Maar in principe zijn wij ook consulent om te zorgen dat cliënten uitstromen uiteindelijk. Je sluit je ogen niet, hè.*

Je gaat niet van, ik kijk nu alleen maar naar de kant van de tegenprestatie. In principe is het voor ons heel belangrijk dat een klant iets gaat doen, omdat hij zichzelf dan ontwikkelt. Dat blijft sowieso…” en *“…Het is niet bedoeld om hen te pesten. Het is bedoeld om hen inderdaad actief toch weer in de maatschappij mee te laten draaien. Dat is altijd beter dan thuis achter de geraniums te zitten…”*

Een andere klantmanager formuleerde het zo:

“…In feite niet, als je kijkt naar die wet. Dan zegt die: Nee, dat hoeft niet. Wij proberen het wel en ik denk dat de tegenprestatie altijd toegevoegde waarde voor de klant heeft.

In de meeste gevallen (zie het overzicht in tabel 2) werden ook meerdere doelstelling tegelijk genoemd zo werden het bewust maken van ‘voor wat, hoort wat’ (6 van 7) en het toch een bijdrage willen leveren aan de ontwikkeling van cliënten (7 van 7) in bijna alle gemeenten naast elkaar genoemd. Volgens respondenten vallen deze twee doelen in de praktijk vaak ook gewoon samen. Zo stelde een klantmanager, in antwoord op de vraag of het iets nuttigs terug doen voor de maatschappij of de cliëntontwikkeling bij de MNT de boventoon voeren, het als volgt:

“…*Nou ja, het bijt elkaar niet. Dat jij echt iemand hebt die nog in een traject zit, die gaat er alleen maar op vooruit natuurlijk. Het maatschappelijke aspect dat wordt ook bediend inderdaad, doordat hij iets gaat doen…”*

Tabel 2 - Genoemde doelstellingen voor MNT

Doelstellingen	**Aantal gemeenten waar genoemd, N=7**
Dient voor de ontwikkeling van cliënt.	7
Dient om duidelijk te maken ‘voor wat, hoort wat’, een uitkering is niet vrijblijvend.	6
Dient om een bijdrage te leveren aan re-integratie naar werk.	5
Dient als middel voor vergroten van sociale integratie van cliënten, zorgen dat iedereen mee doet.	5
Het dient om maatschappelijk nut te vergroten. Bijvoorbeeld door vrijwilligers organisaties te ondersteunen of te helpen bij het onderhoud van maatschappelijk vastgoed.	5
Dient voor het helpen bij behouden draagvalk sociale zekerheid.	2
Dient voor het afschrikken van nieuwe instroom en fraude.	2

Wanneer we de genoemde doelen als geheel beoordelen vanuit het door ons geformuleerde normatieve kader dan blijven deze gemeenten aan de ‘veilige’ kant van het omslagpunt richting ongeoorloofde dwang. Dit omdat de focus op de ontwikkeling, die in alle gemeenten terug komt, in lijn is met de in ons kader geformuleerde geoorloofde doelstellingen van sociale integratie of arbeidsintegratie.

4.3. De kwaliteit van de opgelegde activiteiten

Dat gemeenten de MNT mogelijk met ‘goede’ bedoelingen opleggen is één ding, maar uiteindelijk zit “*the proof in the pudding”;* welke activiteiten legt men dan op? Die blijken nogal te variëren[31], zo gaf een klantmanager hierover aan. “*Dat kan van alles zijn*”, maar er is wel duidelijk een nadruk op het laten uitvoeren van vrijwilligerswerk. Dit bleek doordat in alle gemeenten dit expliciet werd genoemd als een voor de hand liggende invulling van de MNT. Dit is op zichzelf al opmerkelijk, omdat het kabinet destijds, in antwoord op Kamervragen meerdere keren heeft aangegeven dat in principe vrijwilligerswerk niet als een tegenprestatie gezien kon worden.[32] Daarnaast blijkt ook dat het in strikte zin opleggen van activiteiten, zoals het in de pers veel genoemde sneeuw ruimen of bladeren vegen, in de meeste gemeenten van onze studie niet aan de orde is. Wel blijken er in een aantal gemeenten tegenprestatietrajecten te zijn waar men bij de groenvoorziening of stadsreiniging geplaatst wordt en waarbij het dus kan voorkomen dat er ook geveegd moet worden.

Nut activiteiten

Een van de indicatoren voor de kwaliteit van activiteiten in ons kader is het maatschappelijk nut van de opgelegde activiteiten. Dit blijkt ook te variëren. Gemeenten zien naast het maatschappelijk nut van de tegenprestatie voor de lokale omgeving of voor de gemeente zelf, de ontwikkeling van cliënten ook als een opzichzelfstaand maatschappelijk nut. In vijf van de zeven gemeenten werd dit expliciet genoemd als vorm van maatschappelijk nut, daarbij werd ook aangegeven dat vaak deze dingen goed samen kunnen gaan; nut voor het individu en voor de omgeving. Bijvoorbeeld doordat het via de tegenprestatie weer actief krijgen van de cliënten en daarmee erger voorkomen op de lange termijn de kosten voor de gemeenschap kan helpen reduceren. Zo gaf een klantmanager hier over aan.

> *“… Ja, en het maatschappelijk nut zou je dan moeten zien, als dat deze individuen zo groeien op de participatieladder en van hun welzijn, dat uiteindelijk zij daardoor minder aanspraak hoeven te maken op de gezondheidszorg en/of hulpverlening…”*

Ook hierin blijkt de ontwikkeling van cliënt dus een terugkerend element. Verder hebben we op basis van onze gesprekken in de gemeenten in onze studie geen indicaties gekregen dat cliënten ‘nutteloze’[33] activiteiten moesten uitvoeren.

Stigmatiserend karakter

Een belangrijk criterium in ons beoordelingskader is of er bij opgelegde MNT sprake is van of stigmatiserende activiteiten. In ons onderzoek zijn we twee gevallen tegen gekomen die hier mogelijk onder zouden kunnen vallen. In het eerst geval ging het om een opgelegde activiteit die bestond uit het ophalen van grofvuil op een bakfiets. Daarbij had een deelnemer van dit traject een klacht ingediend

---

31 Zie bijlage 1 voor een tabel met het de activiteiten die de gemeenten in de case studie als tegenprestatie genoemd hebben. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen opgedragen activiteiten een meer dwingend karakter hadden en vrijwilligerswerkachtige activiteiten waarin cliënten vaak zelf een keuze hadden gehad.

32 Zie Kamerstukken II, 2010/11, 32 815, nr. 7, p. 50. en Kamerstukken II, 2011/12, 32 815, nr. 10, p. 18.

33 Hiermee bedoelen we activiteiten die klaarblijkelijk niet bijdrage aan de ontwikkeling van cliënten en ook geen breder maatschappelijk nut dienen.

nadat zijn kinderen op school gepest werden omdat de andere kinderen dachten dat hij een taakstraf had gekregen. Daarbij kwam dat in de lokale media had gestaan dat uitkeringstrekkers als tegenprestatie op de bakfiets moesten. Naar aanleiding van deze klacht is deze cliënt toen naar een andere activiteit overgeplaatst. Het was overigens niet de bedoeling van dit traject om te stigmatiseren. Men gaf hier over aan:

> *"…Nee, dat willen we niet. Dat is met de bakfietsen wel een klein beetje. Daar zit wel een beetje een stigma op…"*

In het tweede geval overwoog de betreffende gemeente om voor de MNT dezelfde trajecten te gebruiken die ook voor veelplegers ingezet worden. In het interview gaf men aan dat het dan wel om cliënten (daklozen en verslaafden) zou gaan voor wie een dergelijk traject met meer dwang en veel regelmaat juist toegevoegde waarde kon hebben.

Beide voorbeelden komen dicht in de buurt van stigmatisering. Dit omdat het duidelijk herkenbaar, in de openbare ruimte laten uitvoeren van activiteiten, snel verward kan worden met het moeten uitvoeren van een taakstraf. Hierdoor kan een stigma ontstaan doordat buitenstaanders er makkelijk vanuit kunnen gaan dat de deelnemers iets op hun kerfstok hebben en daarom als straf bijvoorbeeld papier moeten prikken. Ook kan men stellen dat het inzetten van veelplegerstrajecten, die bedoeld zijn als straf, aan de samenleving het signaal geeft dat het hebben van een uitkering gelijk staat aan het plegen van een strafbaar feit. Om deze redenen kan men stellen dat hier het omslagpunt richting repressie erg dicht wordt benaderd. In beide gevallen is er het risico dat de grens tussen straf en wederkerigheid vervaagt en daardoor kunnen de opgelegde activiteiten een repressief karakter hebben.

Uitvoeringsomstandigheden

Vanzelfsprekend vraagt het gedwongen laten uitvoeren van activiteiten in opdracht van de overheid dat rekening gehouden wordt met geldende regels over arbeidsomstandigheden en veiligheid. Uit het onderzoek blijkt dat deze aspecten voornamelijk als een verantwoordelijkheid worden gezien van de organisatie waar cliënten hun activiteiten uitvoeren. Klantmanagers gaven hier over aan:

> *"…Nee, dat zijn de regels van de organisaties in kwestie…"* of *"…Dan vallen ze onder aansprakelijkheidsverzekering van die organisatie …"* en "*…zij zullen dan ook daarvoor moeten zorgen…"* of *"Formeel moeten ze, uiteindelijk is dat de verantwoordelijkheid van die partij. Wij vragen om een vrijwilligersovereenkomst en daar staat dat wel in…"*

Gemeenten zelf hanteren hiervoor naar eigen zeggen vooral globale regel kaders waarin voornamelijk minimumvereisten zijn opgenomen zoals het maximale aantal uur van een tegenprestatie of het vereiste dat er een verzekering moet zijn. Concrete afspraken over zaken zoals werktijden en eventuele gedragsregels blijken doorgaans overgelaten te worden aan de uitvoerende organisatie of de klantmanager en de cliënt.

In dit onderzoek vonden we geen concrete voorbeelden van schendingen van dit soort eisen. In een rapport van de vakcentrale FNV (FNV 2012) komt echter wel een aantal voorbeelden naar voren waarbij veiligheidsvoorschriften duidelijk niet nageleefd worden en er ook vraagtekens gesteld kunnen worden met betrekking tot werktijden en de hoeveelheid uren die cliënten achter elkaar actief moeten zijn.[34] Dit illustreert dat de uitvoeringsomstandigheden bij het opleggen van activiteiten door gemeenten nog wel eens onvoldoende aandacht krijgen en juist daarom een aspect is dat ook bij de MNT waakzaamheid verdient.

Rekening houden met omstandigheden cliënt

Een andere maatstaf voor de kwaliteit van de opgelegde activiteiten in ons kader is de mate waarin rekening gehouden wordt met de omstandigheden en capaciteiten van cliënt. Dit geldt expliciet ook voor de tegenprestatie, omdat die zoals besproken naar vermogen opgelegd dient te worden. Gemeenten geven aan dat zij bij het opleggen van tegenprestaties maatwerk voorop stellen en daarmee invulling geven aan dit element. Zo gaf een beleidsmaker aan:

> *"…Ja, er worden geen uren vastgesteld, dat wordt puur per persoon bekeken van ja, wat zou jij kunnen. En dan niet alleen maar vermogen qua medische aard, maar er wordt ook gekeken naar de gezinssamenstelling en wat speelt er thuis. Dus er wordt gewoon wel maatwerk verricht…."*

En klantmanagers vertelde hierover:

> *"… Ja, en ze proberen ook daar heel erg te spreken vanuit de kandidaat, niet van nou, u kunt dat. Maar dat de kandidaat moet komen met van; ik zou wel dat en dat willen doen. Dus het is eigenlijk de andere kant uit, heel erg … van, wat wil je, wat kun je. Ja, in plaats van dat wij als gemeente invullen van: 'U kunt dat doen, we hebben dat, we hebben dat'. Nee, vanuit de kandidaat zelf…"* en

> *"…Kijk, ik heb, dus de klanten die ik gesproken heb, de meeste klanten die hebben een beperking. Daar houd ik wel rekening mee inderdaad…"*

Hierbij komt dat in alle gemeenten in onze studie er in principe sprake was van een bepaalde mate van cliëntkeuze. Volgens klantmanagers is dit doorgaans dan ook een belangrijk middel om rekening te kunnen houden met omstandigheden van cliënt. In dit licht is ook de omvang van de opgelegde activiteiten een belangrijke indicator. In de wet staat dat een tegenprestatie van beperkte omvang dient te zijn. Dit betekent dat er een grens is aan wat men als tegenprestatie-activiteiten kan vragen. Waar

34 Hoewel dit rapport over een breder scala van activiteiten gaat waar toe uitkeringsgerechtigden gedwongen worden komen er een aantal verontrustende voorbeelden naar voren waarbij gemeenten duidelijk over de schreef gaan. Het kan vanuit normatief en juridisch perspectief niet zo zijn dat activiteiten die door de overheid opgelegd worden niet op veilige manier uitgevoerd worden of dat algemene regels, zoals die omtrent werktijden, door de overheid of in opdracht van de overheid overschreden worden bij de activiteiten die cliënten opgelegd krijgen.

deze limiet ligt is minder makkelijk uit de wetstekst op te maken.[35] Maar inmiddels is duidelijk geworden dat het bijna fulltime (voor 32 uur per week) laten uitvoeren van activiteiten in het kader van de tegenprestatie juridisch in ieder geval een brug te ver is, zo blijkt uit een uitspraak van de rechtbank in Breda.[36] In de door ons onderzochte gemeenten kwam nergens naar voren dat men meer dan 20 uur per week aan tegenprestatie activiteiten diende te besteden en ook was er meestal sprake van een opbouw in het aantal uren. Dit laatste ook om rekening te houden met de capaciteiten en het vermogen van cliënten om een tegenprestatie te kunnen leveren.

Uit het voorafgaande kunnen we opmaken dat de activiteiten die in de gemeenten uit onze studie in het kader van de tegenprestatie opgelegd worden, op de genoemde uitzonderingen na, geen indicatie vormen dat bij de MNT de door ons gehanteerde kwaliteitscriteria worden overschreden.

4.4. Zeggenschap cliënt

Met betrekking tot zeggenschap van cliënten blijkt dat in alle onderzochte gemeenten de cliënten in principe een bepaalde vrijheid krijgen om zelf een MNT te kiezen. Daarbij wordt in een aantal gemeenten de verantwoordelijkheid voor het vinden van een MNT activiteit expliciet bij de cliënt gelegd. Dit met het doel de cliënten zo aan te sporen zelf verantwoordelijkheid te nemen. Als cliënten zelf niks kunnen bedenken, vinden of regelen, dan wordt men vaak doorverwezen naar een vrijwilligersvacaturebank. Daarnaast blijkt dat in de meeste gemeenten cliënten ook activiteiten mogen weigeren als zij daar goede redenen voor hebben. Doorgaans zeggen klantmanagers tegen de cliënten iets in de trant van:

> *"… Ga jij zelf iets zoeken, dan mag je zelf weten wat je wilt doen. Maar als je dat niet doet, dan krijg je gewoon wat wij je aanbieden…"*

Het feit dat cliënten bij de MNT een bepaalde keuzevrijheid hebben is paradoxaal, omdat de tegenprestatie als uitbreiding is bedoeld van de verplichtingen van uitkeringsgerechtigden. In de praktijk blijkt het hen meer zeggenschap te geven over wat ze moeten doen. Iets dat voorheen bij de re-integratieverplichtingen, die in het kader van Art. 9 sub A van de WWB opgelegd werden, vaak niet of veel minder aan de orde was. Dan moest men gewoon in het door de klantmanager voorgeschreven traject participeren.

---

35 Uit antwoorden van de regering op Kamervragen bij de invoering blijkt in een geval dat oproepbaarheid gedurende zeven dagen per week, 24 uur per dag in ieder geval buiten de algemeen aanvaarde normen valt. Zie Kamerstukken II, 2010/11, 32 815, nr. 7, p. 52.

36 Rb. Zeeland-West-Brabant 25 februari 2013, *LJN* BZ5171 (Weigering maatschappelijk nuttige tegenprestatie).In deze uitspraak besliste de rechter dat het eisen dat cliënten instemmen met werkstageovereenkomst voor 32 uur per week en voor de duur van een jaar, zonder verder concretisering van de werkzaamheden. Niet kan worden aangemerkt als het weigeren een tegenprestatie in de zin artikel 9, eerste lid, onder c, van de WWB. De rechtbank stelden dat een verplichte activiteiten wordt 32 uur per week niet aangemerkt kan worden als een tegenprestatie van beperkte omvang. Bovendien dient een cliënt duidelijkheid van zaken te krijgen doordat de activiteiten concreet omschreven moeten zijn. Ook moet de gemeente bij het opleggen van de tegenprestatie een individuele afweging te maken rekening houdend met de omstandigheden van de cliënt, hierbij moeten op zijn minst leeftijd, opleiding werkervaring en andere relevante persoonlijke omstandigheden in de beslissing meegenomen zijn.

Of zoals een beleidsmaker formuleerde:

> *"…Deze aanpak doet veel meer een appel op de vermogens van klanten zelf en op het gebruik van buurt- en wijknetwerken. In die zin is dit wel het openbreken van een nogal naar binnen gerichte aanpak, die vrij gebruikelijk was bij heel veel sociale diensten trouwens. Waarbij je dus veel meer kijkt of werkzoekenden een plek kunnen krijgen in het buurt- of wijknetwerk…"*

Een klantmanager verwoordde het zo:

> *"…vroeger legden we dingen echt op en nu probeer je mensen echt in hun eigen kracht te zetten, positief te stimuleren. Dan ga je dus inderdaad niet zeggen van, wij gaan verplichtend opleggen dat je iets moet doen."*

De geboden keuzevrijheid is een aanwijzing dat de manier waarop de MNT praktisch vorm krijgt dichter in de buurt komt van ontwikkeling of 'empowerment', dan men alleen op basis van de wetstekst zou verwachten. Daarin staat immers dat de tegenprestatie geen ontwikkelingsdoel heeft.

Wel blijken er ook praktische beperkingen aan de keuzevrijheid te zijn. In een aantal gemeenten wordt een VOG (Verklaring Omtrent Gedrag) gevraagd om vrijwilligerswerk te mogen doen. Daarmee is de zeggenschap voor cliënten die geen onbesproken verleden hebben minder dan voor de andere cliënten.

Al met al kunnen we concluderen dat, kijkend naar de aanzienlijke mate van zeggenschap die cliënten krijgen, gemeenten de tegenprestatie op dit aspect niet als een repressief instrument inzetten.

4.5. De kwaliteit van procedure

Binnen een rechtsstaat dient het opleggen van verplichtingen aan burgers te voldoen aan procedurele waarborgen. Dit jaar is het belang van procedurele kwaliteit bij de uitvoering van de tegenprestatie bevestigd in de uitspraak van de rechtbank Breda.[37] Daarbij werd vastgesteld dat een open overeenkomst zonder concreet omschreven activiteiten, waarbij geen individuele afweging van de situatie van de cliënt heeft plaatsgevonden, geen basis kan zijn voor het afdwingen van een tegenprestatie.

In de door ons onderzochte gemeenten wordt de specifieke inhoud van de tegenprestatie volgens de respondenten op individueel niveau vastgesteld. Dit gebeurt doorgaans aan de hand van gesprekken met cliënten waarna het aan de klantmanager is om vast te stellen welke tegenprestatie van de cliënt gevraagd kan worden. Hierbij is vaak ook ruimte voor inbreng van de cliënt of sprake van cliënt keuze. Zo gaven klantmanagers aan dat ze dan bijvoorbeeld eerst aan cliënten vragen:

---

37 Zie noot 19.

"…Wat zijn de hobby's, wat zou je nu leuk vinden om te doen? Dan gaan we kijken of we daar iets bij kunnen verzinnen. Dus vaak eigenlijk van hieruit dat we een functie bij de persoon gaan zoeken…"

Of

"…Als gemeente gaan we er echt vanuit, mensen moeten wat doen, maar we laten zoveel mogelijk aan henzelf. Dat de mensen zelf ook daar gelukkig van kunnen worden, plezier in kunnen hebben. Dat het ook voor de mensen wat toevoegt. Met dat idee steek je het in.

Het 'naar vermogen' element dat in de wet genoemd wordt, is in de praktijk dus voornamelijk een kwestie van inschatting door de klantmanagers, al dan niet in samenspraak met de cliënt. Het daadwerkelijk meten van belastbaarheid met instrumenten, zoals met Dariuz[38], gebeurt alleen in gevallen waarbij er uit de gesprekken met cliënten blijkt dat er mogelijk arbeidsbeperkingen mee spelen. Klantmanagers verklaarden hierover:

"…Nee, dat gebeurt nu door de klantmanagers, maar we zijn er wel mee in ontwikkeling. Er is een systeem Dariuz, geloof ik. Die kan, volgens mij, ook nog de capaciteit berekenen van iemand en wat die kan…"

En

"…Ja, via gesprekken of soms gaan er ook onderzoeken aan vooraf. Een psychologisch onderzoek of lichamelijk onderzoek. Dat we van daaruit ook gaan kijken zo van ja goed, wat zijn de mogelijkheden…"

Het feit dat de concrete invulling van de tegenprestatie meestal op individueel maatwerk berust, is enerzijds een indicator dat men rekening probeert te houden met de omstandigheden van cliënten, anderzijds kan dit de deur openzetten naar willekeur. Om dit te voorkomen hebben klantmanagers onderling overleg om ongeoorloofde verschillen in behandeling van cliënten tegen te gaan. Toch bleek dat in twee gemeenten er, naar eigen zeggen, sprake was van enige willekeur bij het opleggen en invulling geven aan de tegenprestatie. Daarbij is het niet zozeer de situatie van de cliënt, maar zijn het externe factoren (die niet terug te voeren zijn op de omstandigheid van het geval) die bepalend zijn voor of en wat voor soort tegenprestatie men moet leveren. Dit uit zich dan bijvoorbeeld in situaties waarbij per wijk verschillen ontstaan in het feit of en wat voor soort tegenprestatie gevraagd wordt. Hierdoor kan het vragen van een tegenprestatie afhangen van in welke wijk iemand woont. Dit soort verschillen is soms ook het gevolg van het gebrek aan middelen om voor alle cliënten een tegenprestatie-plaats te kunnen organiseren.

Transparantie

Een ander kenmerk van kwaliteit van procedure is dat er transparantie is voor de cliënten over wat er van hen gevraagd wordt. Daarom is van belang dat er op zijn minst een schriftelijke beslissing is waarin

---

38 Dit instrument werd door verschillende gemeente in onze studie ingezet voor het meten van mogelijkheden en beperkingen van cliënten.

de verplichting om een tegenprestatie te leveren wordt geconcretiseerd. In alle gemeenten van onze studie werd het opleggen van een tegenprestatie schriftelijk vastgelegd; vaak in de vorm van een beschikking, projectplan of overeenkomst. Doorgaans doet men dit zoals een klantmanager het stelde vooral met het oog op handhaving.

> *"…Het wordt vastgelegd in een trajectplan en bij dat trajectplan komt een beschikking… Daaraan kunnen wij dan ook weer relateren als die niet meewerkt; ja, dit is het projectplan, dit hebben we afgesproken, dit staat in de beschikking en dit is de maatregel op gedrag, want je werkt niet mee, of je komt niet, of wat dan ook…"*

Met betrekking tot de eerste twee vormen is het duidelijk dat ze gekwalificeerd kunnen worden als een beschikking in de zin van de AWB (Algemene Wet Bestuursrecht). Het gaat om besluiten ten aanzien van individuen die in het kader van een publieke bevoegdheid zijn genomen, met rechtsgevolgen voor het individu.[39] Dit betekent dat in principe voor de cliënt de reguliere bestuursrechterlijke rechtsmiddelen van bezwaar en beroep openstaan. Vanuit het feit dat een trajectplan ook als een beschikking kan worden gezien zou naar analogie een vrijwilligersovereenkomst als een zelfde soort onder het bestuursrecht vallende beschikking kunnen worden geschaard. Maar, omdat er in de praktijk vaak ook nog een derde partij (de organisatie waar de tegenprestatie uitgevoerd wordt) bij betrokken is compliceert dit het vraagstuk wel.

Klachten

In het verlengde van de mogelijkheden om beroep aan te tekenen ligt het vraagstuk van de afhandeling van klachten. De gemeenten in onze studie gaven aan dat men op dit terrein eenzelfde procedure hanteert als voor andere klachten die betrekking hebben op de afhandeling van de uitkering.
Klantmanagers zeiden hierover dat:

> *"…Ja, ze kunnen bij ons terecht, maar er is niets vastgelegd daarvoor.… Nee, ja, gewoon gemeente breed wel, maar niet specifiek voor het participatiegebeuren…"*
>
> of
>
> *"...Niet apart voor de tegenprestatie. Die zal gewoon aanhangen bijvoorbeeld bij de klachtenprocedure zoals de gemeentes die kennen…"*

Klantmanagers gaven daarbij ook aan dat doorgaans als cliënten ergens ontevreden over zijn dit informeel afgehandeld wordt zonder dat het tot een echt formele klacht komt. Gevraagd naar hoe dit dan gewoonlijk gebeurt vertelde een klantmanager dat dit als volgt gaat

> *"…Ik heb een klacht. Dan vraagt de receptioniste goh, om wie gaat het dan? Dan probeert ze eerst diegene erbij te trekken van joh, je moet even met die klant aan tafel, wat is nu eigenlijk precies het probleem. Dus vaak wordt dat in het traject al*

39 Voor een uitgebreide verhandeling over het rechts karakter van een trajectplan bij re-integratie zie Faber 2009, pag. 178 -184

uitgesproken en opgelost. Maar komen ze echt niet verder ja, dan zal de klant gewoon een echte officiële klachtenprocedure gaan starten…"

Cliënten dienen meestal direct bij de gemeente aan te kloppen als er problemen zijn. Omdat in de onderzochte gemeente weinig ervaring was met klachten over de MNT, kunnen we geen beeld schetsen van de afhandeling van de klachtenpraktijk. Onze indruk is dat MNT cliënten in principe toegang hebben tot de reguliere voorzieningen om klachten te uiten en te laten beoordelen.

Met betrekking tot kwaliteit van procedure als geheel ontstaat er, afgezet tegen ons juridische kader, een gemengd beeld. De schriftelijke waarborgen overeenkomend met de AWB zijn indicatoren dat de kwaliteit van de procedure bij het opleggen van MNT voldoende is gewaarborgd. Maar het feit dat respondenten uit meerdere gemeenten aangeven dat er sprake is van een zekere willekeur zet wel vraagtekens bij de praktijk van alledag rond de MNT. Dit is echter tot op zekere hoogte inherent aan de wettelijke nadruk op maatwerk bij de uitvoering van de MNT.

4.6. Sanctionering

Zoals besproken geldt voor het oordelen over de geoorloofdheid van opgelegde verplichtingen ook het criterium welke sanctie er tegenover het niet nakomen van een verplichting staat. Over het algemeen geldt dat in de onderzochte gemeenten voor de tegenprestatie hetzelfde sanctieregime wordt gehanteerd als voor niet meewerken aan de reguliere re-integratietrajecten. Dit is dan in de maatregelenverordening opgenomen. Zo vertelde een klantmanager hiernaar gevraagd:

"…Dat staat nu ook al in de afstemmingsverordening, dat heb ik nog even gecheckt bij onze kwaliteitsmedewerker. Daar staat het in genoemd, dus we zouden het kunnen gebruiken. Maar we gaan niet nu al zitten van, we gaan verstrekkende maatregelen uitdelen, dat hopen we zoveel mogelijk te voorkomen. Maar in het uiterste geval zou het gebruikt kunnen worden. Dat is een beetje de insteek nu…"

Maar in een aantal gemeente was dit nog niet gebeurd en kon men dus ook nog niet echt sanctioneren. Zo gaf een klantmanager in een andere gemeente aan dat:

"…Die maatregelen treffen doe je niet zoveel mee in de tegenprestatie… onze maatregel verordening is heel erg gekoppeld aan de re-integratietrajecten…. Op dit moment is het beperkt tot een stevig gesprek van joh, even dimmen, want we kunnen aan je uitkering komen…"

De meeste gemeenten in onze studie hebben echter weinig ervaring met het opleggen van sancties op basis van de MNT, omdat de regeling pas kort wordt toegepast. Daarbij is er vooralsnog weinig aanleiding geweest om sancties op te leggen. Uitzondering hierop vormt Rotterdam waar de implementatie van Rotterdamse versie van de MNT heeft geleid tot meer sancties, doordat men bij de uitvoering fraude op het spoor kwam.

Doordat er in de praktijk nog maar weinig ervaring is met sanctioneren rond de MNT zijn onze bevinding op dit terrein niet uitgebreid. Men kan zich afvragen of het niet meewerken aan de tegenprestatie op

dezelfde manier gesanctioneerd dient te worden als het niet meewerken aan re-integratieverplichtingen. Juist doordat de tegenprestatie in eerste instantie niet bedoeld is als ontwikkelingsinstrument, kan men zich voor stellen dat een te zware sanctionering eerder disproportioneel zal zijn. Dit is een onderwerp waar toekomstige jurisprudentie duidelijkheid over zal moeten geven.

4.7. De balans opmakend: geen repressief instrument

Allereerst herhalen we dat dit een exploratief onderzoek betreft en dat de MNT bij het uitvoeren nog maar kort ingevoerd was. Daarom is het beeld dat we op basis van onze bevindingen schetsen voornamelijk te zien als een eerste impressie van of gemeenten de MNT repressief inzetten of niet. Onderstaand schema geeft de bevindingen schematisch weer.

Thema's	Indicatoren geen repressief karakter	Indicatoren voor repressief karakter
Doelstellingen	De MNT wordt in bijna alle gemeenten feitelijk ingezet met als doel de eigen ontwikkeling van cliënten richting werk of sociale integratie.	De MNT wordt in een aantal gemeenten ingezet als afschrikwekkend instrument om nieuwe aanvragen te voorkomen.
Aard activiteiten	Nadruk op vrijwilligerswerk. Brede variëteit aan MNT activiteiten vaak met eigen keuze. Gaat doorgaans niet om kennelijk stigmatiserend of vernederend activiteiten.	Twee gevallen waarbij stigmatisering dichtbij kwam. Duur van de tegenprestatie is soms onduidelijk.
Zeggenschap cliënten	Cliënten keuze geeft de mogelijkheid om zeggenschap over de invulling van de tegenprestatie. Cliënten kunnen in alle gemeente mits goed gemotiveerd activiteiten weigeren.	Aanvullende vereiste zoals VOG of tekortschietende middelen beperken soms reële keuze van cliënten.
Kwaliteit van procedure	Men streeft naar maatwerk en hanteert schriftelijke beslissingen, waar tegen bezwaar en beroep open staan.	Soms is er willekeur, grote verschillen in het soort tegenprestatie en een weinig methodische manier van vaststellen van het vermogen cliënten.
Sanctionering	Geen disproportionele sancties.	In 1 geval meer sanctionering naar aanleiding van de MNT.

Alles bij elkaar genomen zijn we van mening dat we op basis van onze bevindingen kunnen stellen dat de manier waarop de gemeenten in onze studie de MNT in de praktijk brengen niet aangemerkt kan worden als repressief op basis van de volgende overwegingen.

1. Omdat in de praktijk de MNT en de daarmee gemoeide dwang toch ook ingezet worden om te helpen bij het ontwikkelen van de cliënt.
2. De aard van de opgelegde activiteiten is, behoudens de twee in het onderzoek genoemde uitzonderingen, niet kennelijk stigmatiserend of vernederend.
3. Klanten hebben veelal keuzevrijheid met betrekking tot wat ze als tegenprestatie moeten doen, daarbij blijkt uit de variëteit in opgelegde activiteiten dat er doorgaans ook echt wel wat te kiezen valt.

4. De manier waarop tegenprestaties opgelegd worden voldoet in de regel aan basale eisen voor kwaliteit van procedure. Al loert door de nadruk op maatwerk wel het gevaar van willekeur.
5. Er zijn geen indicaties dat het leveren van tegenprestaties met disproportionele sancties afgedwongen wordt.

Vooral het feit dat de MNT doorgaans ook een ontwikkelingsdoelstelling krijgt is hierbij belangrijk omdat de tegenprestatie hierdoor niet op het onderstrepen van wederkerigheid alleen is gericht, maar ook in lijn met de verheffende centrale doelstelling van de verzorgingsstaat blijft. Daarmee is er een vanuit de perspectief van de verzorgingsstaat legitiem doel om het gebruik van dwang mee te rechtvaardigen. Dat cliënten in eerste instantie een mate van keuze krijgen weegt hierbij ook zwaar. Dit keuze-element relativeert voor een belangrijk deel het dwangaspect. Ook wordt duidelijk dat gemeenten er kennelijk niet op uit zijn om uitkeringsgerechtigde te straffen. Daarnaast laten de gemeenten ook zien dat zijn het instrument op een eigen manier invullen, die veel meer op ‘empowerment’ geënt is dan de repressieve toon die uit het wetsvoorstel klonk. Dit zijn dan ook doorslaggevende criteria in deze afweging. Zouden deze elementen komen te vervallen dan zou de balans waarschijnlijk veel eerder uitkomen aan de kant van repressie.

5. Slotconclusie en kanttekeningen

5.1. Conclusie

In deze studie hebben we geprobeerd om beter zicht te krijgen op de normatieve juridische inkadering van de aanscherping c.q. explicitering van het wederkerigheidskarakter in de WWB. De achtergrond hiervan was dat de totstandkomingsgeschiedenis van de MNT-regeling een relatief scherpe toon ten aanzien van het verantwoordelijkheidsbesef van uitkeringsgerechtigden draagt. Gemeenten kunnen deze toon opvatten als een aansporing om het handhavings- en toezichtsregime ten aanzien van cliënten aan te scherpen. Onze vraag was daarom of bijstandsgerechtigden in de procedures en in de dagelijkse uitvoering voldoende beschermd worden tegen het mogelijke gevaar van repressief hanteren van deze wederkerigheidsverplichting.

In ons onderzoek hebben we een kader met juridisch normatieve criteria geformuleerd om te beoordelen wanneer het gedwongen laten uitvoeren van activiteiten om kan slaan in repressie. Vervolgens hebben we dit toegepast om de MNT praktijk van zeven gemeenten te toetsten.

We kunnen vaststellen dat de onderzochte gemeenten de MNT niet repressief toepassen en de nodige maatregelen hebben getroffen om de repressieve toepassing te voorkomen.

De interviews laten zien dat de onderzochte gemeenten ook niet de bedoeling hebben de MNT repressief in te zetten. Integendeel. Gemeenten onderschrijven wel de wederkerigheidsgedachte van de tegenprestatie, maar zien de regeling daarbij ook als een aansporing om zich ook in te zetten voor cliënten voor wie de reguliere, op re-integratie gerichte instrumenten, niet meer van toepassing zijn. Dit heeft consequenties voor de manier waarop ze de uitvoering vorm geven. Hierbij speelt het eigen initiatief en de keuzevrijheid van de cliënt een belangrijke rol.

5.2. Kanttekeningen.

Bij de conclusie is een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Kanttekening 1 beperkt onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in enkele gemeenten die al ervaring hadden met de inzet van cliënten in het vrijwilligerswerk. In deze gemeenten had dit beleid geen repressief karakter. Zij hebben de scherpe toon van de WWB dan ook niet als aanleiding gezien om het regime ten aanzien van de cliënten aan te scherpen. Mogelijk is de invoering van de wederkerigheidsbepaling in de WWB[40] wel voor (op dit terrein nieuwe) gemeenten een signaal tot een meer repressieve uitvoering van de WWB in het algemeen en de MNT in het bijzonder.

40 De aanstaande Participatiewet zal het vragen van tegenprestaties verplichten voor alle gemeenten.

Onze bovenstaande conclusie in acht nemende zijn er zeker ook kanttekeningen te plaatsen bij het hanteren van dit instrument.

Kanttekening 2 Kwaliteit van procedure

De kwaliteit van procedure is, ook in de onderzochte gemeenten, een lastig aspect. Gemeenten geven aan dat soms sprake is van een bepaalde mate van willekeur. In de praktijk blijkt dat zich hier een dilemma voordoet waar gemeenten steeds vaker tegenaan lopen: hoe combineert men de eis van maatwerk met het garanderen dat burgers niet op een ongeoorloofde manier ongelijk behandeld worden. Men zou kunnen stellen dat, het belang van maatwerk, gebaseerd op keuzevrijheid van de cliënt, de ongelijkheid tussen cliënten kan rechtvaardigen. Het vermijden van ongelijkheid kan in dit geval juist een omgekeerd effect hebben, namelijk dat cliënten tegen hun zin of belang bepaalde vormen van gestandaardiseerde MNT activiteiten opgelegd krijgen.

Kanttekening 3 Onvoldoende borging randvoorwaarden

Een derde kanttekening betreft het risico dat de tegenprestatie een repressief karakter kan krijgen wanneer er onduidelijkheid blijft bestaan over randvoorwaarden. Situaties waarbij cliënten onder onveilige omstandigheden activiteiten moeten uitvoeren of waarbij werktijden overschreden worden zijn per definitie onaanvaardbaar. Maar zoals het rapport van de FNV laat zien, komt dit wel voor. Het zou wenselijk zijn dat, als dit niet vanuit de centrale overheid gebeurt[41], er vanuit gemeenten zelf aandacht komt voor het borgen van de randvoorwaarden. Concreet kan dit door in hun eigen beleidskaders over de MNT hieraan aandacht te besteden. Ook zou men naar Engels voorbeeld concrete criteria kunnen formuleren over wat onder ‘maatschappelijk nuttig’ kan worden verstaan en wat niet. In Groot Brittannië is voor de uitvoering van de eerder genoemde ‘Mandatory Work Activity’ een uitgebreide centrale richtlijn opgesteld door het ministerie.[42] Daarnaast is het van belang dat er uiteindelijk voldoende middelen beschikbaar zijn om de tegenprestatie op een adequate manier te kunnen organiseren. Zijn die er niet dan is de kans aanwezig dat men uit kostenoverwegingen steken ten aanzien van deze randvoorwaarden laat vallen.

Kanttekening 4 Verdringing

De laatste kanttekening betreft een thema waar gemeenten zelf ook sterk mee worstelen: wanneer leidt een opgedragen MNT tot verdringing. De vraag hieraan voorafgaand is: wanneer is er in zijn algemeenheid sprake van verdringing. Uit kamerstukken blijkt dat om niet te verdringen er sprake moet

---

41 Zie de brief van 9 april 2013 van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid aan de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid met een reactie op het zwartboek van de FNV. Uit de antwoorden van de staatssecretaris blijk dat de regering de verantwoordelijkheid voor het borgen dat de uitvoering van de tegenprestatie op een correct manier gebeurd eigenlijk volledig bij de gemeenteraden legt. Men acht het in het kader van de decentralisatie gedachte onwenselijk dat wetgever en regering deze bevoegdheden gaan doorkruisen. Uit de toon van de brieven van staatssecretaris kan dan ook worden opgemaakt dat de nieuwe participatiewet geen verdere concretisering of aanvullende wettelijke waarborgen zal voor de inzet van dit instrument bevatten. Kamerstuk 30545 nr. 121, tweede kamer, vergaderjaar 2012–2013. Alsmede het antwoord van staatssecretaris op Kamervragen naar aanleiding van de eerder genoemde zaak voor de rechter in Breda. Aanhangsel van de Handelingen , 2073, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013.

42 Zie de Mandatory Work Activity Provider Guidance op http://www.dwp.gov.uk/docs/pg-part-p.pdf(1-10-2013)

zijn van additionele niet reguliere werkzaamheden of dat, wanneer het om bestaande werkzaamheden gaat, er sprake moet zijn van een aparte invulling in tijd, duur en omvang.[43]

Over het algemeen benaderen de gemeenten in onze studie dit vraagstuk pragmatisch; zolang er voor de functie geen betaalde vacature is, is er geen sprake van verdringing. Zij zien het zelf als een grijs gebied, dat in het belang van de cliënt soms best binnengegaan kan worden. Zeker als men daar nuttige vaardigheden mee opdoet.

Dit neemt niet weg dat er een reëel risico bestaat dat de implementatie van de MNT leidt tot verdringing. Met name als de opgelegde activiteiten, die niet dienen om cliënten arbeidservaring of vaardigheden op te laten doen, toch een langdurig karakter krijgen. Dit brengt verschillende gevaren met zich mee. Enerzijds kan men zich afvragen of het niet het begin is van een soort 'race to the bottom' waarbij een groep '*working poor*' kan ontstaan die semi-permanent in de uitkering blijven zitten met als tegenprestatie dat zij hand- en span diensten voor de overheid uitvoeren, zonder dat er werkelijk perspectief is op permanente uitstroom (Andress & Lohmann 2008). Anderzijds bedreigt dit mogelijk de banen van werknemers die actief zijn in sectoren als de zorg en maatschappelijke ondersteuning. Sectoren waarin waarschijnlijk de meesten MNT-mogelijkheden kunnen worden gevonden.

---

43 Zie Kamerstukken II, 2011/12, 32 815, nr. 10, p. 18.

Bijlage 1

Tabel 3 - Genoemde tegenprestatie activiteiten	
Opgedragen trajecten	*Vrijwilligerswerk activiteiten*
- Buurtonderhoud en zwerfafval opruimen (Veelplegerstrajecten). - Werken in groenploegen. - Bakfietsproject voor ophalen zwerfafval. - Opknappen of schoonmaken van schoolpleinen. - Service team (zwerfvuil groen werkzaamheden).	- Leveren van mantelzorg. - Zieke buurman helpen. - Buurvrouw helpen met boodschappen. - Mentor van jongeren zijn. - Helpen in de moskee. - Helpen in fietsenwerkplaats. - Helpen bij verkoop tweedehands kleding. - Helpen op scholen als klasse assistenten. - Helpen bij sportverenigingen. - Helpen bij zeilschool. - Helpen bij bibliotheek. - Helpen bij gemeentelijke afdeling post- en archiefzaken. Helpen in buurthuis door; schoonmaken, - onderhoud uitvoeren; - horecawerkzaamheden. Helpen in cultureel centrum; in de horeca of in de keuken, - met de administratie; - als toezichthouder bij tentoonstellingen; - met onderhoudswerkzaamheden. Helpen in verzorgingshuis. Helpen bij bejaardenzorg. Helpen in zorginstelling als wegwijzer in ziekenhuis. Beheren uitgifte rolstoel uitleen. Helpen in de keuken van grand café van zorgcentra.

5.3. Literatuur

Andress, H. & Lohmann, H. (Eds.), (2008). *The working poor in Europe: employment, poverty and globalisation.* Edward Elgar Publishing.

Barkhuysen, T. (2009). AB klassiek, Kluwer.

Bengtsson, M. (2012). *Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark*?, ILERA World Congress 2012, Beyond Borders: Governance of Work in a Global Economy, 2-5 July 2012, Philadelphia, Pennsylvania, s. 1-25

Dean, H. (2007). The ethics of welfare-to-work, *Policy & Politics,* Vol. 35, No. 4, Pp. 573-589.

Faber, K.A.(2009). Re-integratie volgens plan, Boom Juridische uitgevers.

FNV (2012). Werken in de bijstand: allesbehalve gewoon goed werk. Stichting FNV Pers, (http://www.fnv.nl/nieuwsberichten/veel-misstanden-bij-werken-met-behoud-van-uitkering/ (15-05-2013)

Haney, C., C Banks and Zimbardo, P. (1972). Interpersonal dynamics in a simulated prison. *International Journal Of Criminology And Penology*, Vol. 1, Pp. 69-97

Loedemel I, & Trickey, H. (Eds.), (2001). An offer you can't refuse: Workfare in international perspective. The Policy Press, 2001.

Maandag B. en van der Mee T. (2005). *De 'Asocialen': het Siberie van Rotterdam*, Donker B.V., Uitgeversmaatschappij Ad.

Nelson, K. (2011). Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990–2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income?, *European Sociological Review*, published online October 5, 2011.

ROB (2006). *Verschil moet er zijn: Bestuur tussen discriminatie en differentiatie,* Rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur, 2006.

Stolk, C (1993). *Slikken of Stikken. 1939-1955: Werkverschaffing in Groningen*, Meinders.

Shragge, E. (1997). *Workfare. Ideology for a New Under-Class*. Toronto: Garamond Press.

Torfing, J. (1999). Workfare With Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State, *Journal of European Social* Policy, vol. 9 no. 1, pp. 5-28.

Van Aerschot. P. (2010), Activation Policies and the Protection of Individual Rights: A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden, Ashgate publishing.

Vonk, G.J. (2012). Lokale verzorgingsstaat, nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat. In G.J. Vonk & A. Tollenaar (Eds.), *Lokale verzorgingsstaat* (Serie Bestuursrecht en Bestuurskunde, nr. 8) (pp. 1-20). Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde.

Vonk, G.J. (2013). *Hoofdzaken sociale zekerheidsrecht.* Deventer: Kluwer.

Wacquant. L, (2009). Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity, Duke University Press, May 1, 2009.